

Mémoire présenté à l'École nationale d'administration publique dans le cadre du  
programme de Maîtrise en administration publique pour l'obtention du grade de Maître  
ès science (M. Sc.)

Mémoire intitulé

LES POLITIQUES PUBLIQUES DANS LE DÉDALE ADMINISTRATIF –  
RETROUVER LE FIL D'ARIANE

Présenté par Dominique Boily août 2016

Le mémoire intitulé

LES POLITIQUES PUBLIQUES DANS LE DÉDALE ADMINISTRATIF –  
RETROUVER LE FIL D’ARIANE

Présenté par

Dominique Boily

Est évalué par les membres du jury :

Michèle Charbonneau, Professeure à l’ENAP et Présidente du jury

Jean-François Savard, Professeur agrégé à l’ENAP et directeur du mémoire

Éric Champagne, Professeur de l’École d’études politiques de l’Université d’Ottawa

*À ma femme Jacinthe, à mes enfants, à la mémoire de mes défunts parents*

*Connaître, ce n'est point démontrer ni expliquer.*

*C'est accéder à la vision.*

**- Antoine de St-Exupéry, *Pilote de guerre***

-----

*Quand il n'y a plus de mœurs, on fait des lois. Une société vivante, qui a encore des mœurs, fait peu de lois. Montesquieu l'avait pressenti : « C'est une très mauvaise politique que de changer par les lois ce qui doit être changé par les manières. »*

**- Philippe de Villiers, *Il est temps de dire ce que j'ai vu***

## Remerciements

---

Je tiens à remercier mon épouse, Jacinthe, pour qui j'ai la plus haute estime. Sans elle, son abnégation et ses encouragements, je ne serais jamais arrivé au bout de ce fort long chemin.

Merci à mes 9 enfants pour le sacrifice qu'ils ont fait de leur papa pour qu'il puisse travailler à ce diplôme.

Merci à M. Glen Gagnon, réviseur de qualité et, surtout, cher ami, pour son dévouement.

Je ne saurai jamais assez remercier le Professeur Jean-François Savard pour sa patience et sa sagesse.

## Résumé

---

Pour mettre en œuvre ses politiques publiques, l'État compte sur un appareil administratif régi par un grand nombre de règles internes. Ces règles peuvent causer des interférences avec la mise en œuvre des politiques publiques et mettre en cause leur cohérence. Nous avons choisi d'étudier cette cohérence à l'aide des questions suivantes :

- Y a-t-il interférence entre la mise en œuvre des politiques publiques et les règles internes des ressources humaines?
- Si interférence il y a, quel est le rôle des acteurs?

Pour y répondre, nous avons étudié le cas de la Direction générale des ressources humaines d'Environnement Canada. Dans le cadre d'une démarche inductive et par le truchement d'une analyse documentaire, nous avons comparé deux moments dans le temps influencés par un moment déclenchant. En réponse à notre première question, nous avons constaté que la mise en œuvre des politiques publiques pouvait être influencée négativement par un mécanisme de tensions agissant sur l'application des règles internes des ressources humaines. En réponse à notre deuxième question, nous avons d'abord établi que l'acteur était constitué d'un couple, gestionnaire-conseiller. Ce couple sous tension interprétait habituellement la règle sous l'effet d'un conditionnement de groupe, propre aux organisations publiques et dominé par l'élément conseiller. Par contre, cet équilibre interne au couple a basculé lorsque les pressions contraires ont poussé le couple acteur à conclure qu'il y avait plus d'avantages à désobéir à la règle interne qu'à lui obéir.

**Mots-clés** : Politiques publiques, cohérence, règles internes, ressources humaines.

## Abstract

---

To implement its policies, the State relies on a public service governed by a number of internal rules. These rules may interfere with the implementation of public policies and their coherence. We chose to study coherence, with the following questions

- Does HR rules interfere with the implementation of public policies?
- If so, what is the actors' role?

To answer these questions, we studied the case of the Human Resources Branch of Environment Canada. As part of an inductive approach and text mining, we compared two moments influenced by a triggering factor. In response to our first question, we found that the implementation of public policies could be negatively influenced by a tension mechanism acting on the implementation of human resources internal rules. In response to our second question, we first determined that the actor was made up of a couple manager-adviser. The couple usually interpreted the rule strictly as a result of a specific culture present in many public organization. On the other hand, this internal balance torque tumbled as internal pressures have pushed the actor couple to conclude that there were more benefits to disobey the internal rule than to obey it.

**Key-words** : Public Policy, coherence, internal rules, human resources.

## Table des matières

|   |    |
|---|----|
| Remerciements .....   | 4  |
| Résumé .....  | 5  |
| Abstract .....  | 6  |
| Table des matières .....  | 7  |
| Liste des tableaux .....  | 10 |
| Liste des figures .....   | 11 |
| Avant-propos .....  | 12 |
| CHAPITRE I INTRODUCTION.....  | 16 |
| Structure du mémoire .....  | 20 |
| Recension des écrits .....  | 21 |
| La fonction publique – Évolution et mutation.....   | 21 |
| Le labyrinthe des règles.....   | 28 |
| Logique interne.....  | 30 |
| La gestion des ressources humaines à la croisée des chemins.....                                  | 32 |
| Problématique et question de recherche .....  | 36 |
| Question de recherche .....   | 39 |
| CHAPITRE II – PRÉSENTATION DU CADRE CONCEPTUEL .....  | 40 |
| Politiques publiques et cohérence .....   | 40 |
| Politiques publiques.....   | 41 |
| Cohérences des politiques .....   | 43 |
| Politiques institutionnelles et administration publique.....                                      | 45 |
| La hiérarchisation des règles Knoepfel .....  | 46 |
| Éléments procéduraux .....  | 50 |
| Un 4 <sup>e</sup> axe de cohérence.....   | 51 |
| Rôle des acteurs dans les tensions entre politiques institutionnelles et politiques publiques.... | 52 |
| Acteurs et éléments procéduraux.....  | 54 |
| Contournement des règles .....  | 55 |
| Modélisation.....   | 56 |
| Sommaire du cadre conceptuel.....   | 58 |

|   |    |
|---|----|
| Chapitre III – Méthodologie .....   | 60 |
| Analyse de cas .....  | 61 |
| Description du cas à l'étude .....  | 61 |
| Description d'Environnement Canada .....  | 62 |
| Services de ressources humaines.....  | 64 |
| Services, tensions et mise en œuvre des politiques publiques.....                         | 67 |
| Analyse comparative .....   | 70 |
| Corpus et analyse.....  | 71 |
| Sélection du corpus de documents .....  | 71 |
| Critique du corpus .....  | 72 |
| Méthodologie de codage et d'analyse .....   | 74 |
| Considérations éthiques : Réflexions sur une pratique professionnelle et objectivité..... | 78 |
| Conclusion méthodologique.....  | 79 |
| Chapitre IV - Présentation des résultats.....   | 80 |
| Facteur déclenchant .....   | 80 |
| L'épicentre d'un grand changement .....   | 81 |
| Deux moments à comparer.....  | 84 |
| Structure de présentation des résultats.....  | 87 |
| Moment 1.....   | 87 |
| Unanimité par présence et absence.....  | 88 |
| Conformité aux règles .....   | 88 |
| Satisfaction des clients .....  | 89 |
| Satisfaction du personnel des ressources humaines .....                                   | 89 |
| Culture .....   | 89 |
| Moment 2.....   | 89 |
| Conformité aux règles .....   | 90 |
| Satisfaction des clients .....  | 91 |
| Satisfaction du personnel des ressources humaines .....                                   | 91 |
| Culture .....   | 92 |
| Sommaire des observations .....   | 92 |
| Moments réussis.....  | 93 |
| Observations croisées .....   | 94 |
| Chapitre V – Interprétation et discussion des résultats .....                             | 96 |



|  |     |
|--|-----|
| Petit rappel conceptuel et application pratique .....  | 97  |
| Indice de présence de tensions entre politiques publiques et politiques institutionnelles..... | 99  |
| Présence d'un mécanisme d'interférence dans la mise en œuvre .....                             | 101 |
| Discussion .....   | 102 |
| Explication des tensions observées.....  | 104 |
| Qu'est-ce qui motive notre acteur? .....   | 104 |
| Résumé de la dynamique animant le couple .....   | 107 |
| Raison du changement — Réponse à la question de recherche.....                                 | 107 |
| Les éléments du calcul coût/bénéfice .....   | 108 |
| Réponse à la deuxième question.....  | 110 |
| CHAPITRE VI — CONCLUSION.....  | 112 |
| Rappel synthétique.....  | 112 |
| Importance scientifique et pratique de la recherche .....                                      | 113 |
| Limites et perspectives.....   | 116 |
| Bibliographie.....   | 117 |
| Annexe A – Choix des documents au corpus .....   | 128 |
| Annexe B – Analyse des étiquettes .....  | 129 |

## Liste des tableaux

---

|   |        |
|---|--------|
| Tableau 1 : Correspondance des étiquettes et des catégories   | — 76 — |
| Tableau 2 : Catégories et étiquettes, en fonction de la qualité<br>positive et/ou négative des étiquettes | — 77 — |
| Tableau 3 : Étiquettes observées par catégorie  | — 86 — |

## Liste des figures

---

|   |             |
|---|-------------|
| <b>Figure 1</b> : Hiérarchie des règles institutionnelles   | — 48 —      |
| <b>Figure 2</b> : Éléments constitutifs d'un programme politico-administratif                                     | — 50 —      |
| <b>Figure 3</b> : Modélisation du cadre conceptuel – Mise en œuvre des politiques<br>publiques et règles internes | — 58 & 99 — |
| <b>Figure 4</b> : Organigramme des directions générales des services à<br>Environnement Canada en avril 2013      | — 64 —      |
| <b>Figure 5</b> : Organigramme de la direction  | — 67 —      |
| <b>Figure 6</b> : Observations des étiquettes positives et négatives<br>au moment 1 et au moment 2                | — 92 —      |
| <b>Figure 7</b> : Synthèse des observations au moment 1 et au moment 2  | — 93 —      |

## Avant-propos

Ce travail de recherche trouve sa source dans l'heureuse rencontre d'une vie professionnelle et d'une vie universitaire. Du mariage fécond entre, d'une part, un ensemble d'observations passées et présentes d'un cadre supérieur à la fonction publique fédérale et, d'autre part, des recherches passionnées d'un étudiant à la maîtrise, une réflexion florissante s'est engagée et ces deux mondes ont fini par se télescoper. Et comme le veut le proverbe, du choc des idées naît la lumière.

Quel est l'intérêt de réfléchir sur les ressources humaines à la fonction publique fédérale dans le cadre d'un mémoire de maîtrise en administration publique qui vise principalement les politiques publiques? Quel est le lien? N'a-t-on pas déjà tout dit sur les ressources humaines et même sur les politiques publiques? Que pourrait-on y apprendre de nouveau? Pourtant, en ce domaine comme dans bien d'autres, la moisson intellectuelle est abondante et les ouvriers peu nombreux.

Il suffit d'interroger à peu près n'importe quel fonctionnaire fédéral canadien, et *a fortiori* lorsqu'il s'agit d'un gestionnaire, pour sentir la frustration quasi viscérale causée par le labyrinthe de règles, lois, politiques, lignes directrices, procédures, règles non écrites, qui régimentent<sup>1</sup> sa vie professionnelle. La plupart des gestionnaires vous diront qu'une quantité déraisonnable de leur temps de travail est dévolue à la compréhension puis à l'administration d'un ensemble de tracasseries administratives dont la valeur réelle semble fort peu évidente au fonctionnaire moyen. Sise au sommet de ces frustrations, trône avec un certain panache, la gestion des ressources humaines et son cortège inextricable de règles diverses.

Il faut bien avouer que la complexité inhérente à la gestion d'un aussi grand groupe d'employés commande un certain nombre de paramètres plus ou moins fixes. Aussi,

---

<sup>1</sup> Nous assumons ce barbarisme qui, à notre grande surprise, n'a toujours pas fait son entrée dans les grands dictionnaires.

aucune de ces règles, en soi, n'est absurde. Elles ont toutes leur histoire et une légitimité propre venant des circonstances particulières les ayant chacune vues naître. Ce gargantuesque amas de règlements et de coutumes de gestion trouve son explication par la nature même de l'État démocratique. Combat contre le népotisme, chasse à l'influence politique indue, contexte syndical, volonté de standardisation de la gouvernance, gestion des apparences, etc., ne sont que quelques-unes des raisons qui justifient la création de règles strictes dans la gestion des personnes au sein de la fonction publique fédérale canadienne. Ce n'est que lorsque l'on considère l'ensemble et que l'on mesure, si je puis dire, l'ampleur de la bête, que l'on commence à comprendre dans quelle mesure cela peut réellement constituer un obstacle pour la mise en œuvre des politiques publiques qui ne peut se faire sans qu'intervienne l'administration publique.

Aujourd'hui, malgré les nombreuses réformes en la matière, la gestion des ressources humaines à la fonction publique repose toujours sur un incroyable enchevêtrement abscons de processus divers. Les spécialistes en ressources humaines sont devenus au fil du temps des experts de la gestion administrative qui tentent de guider les gestionnaires à travers des dédales dignes du roi Minos et de son Minotaure. Le conseiller en ressources humaines efficace sera celui qui, comme Thésée à l'aide du fil d'Ariane, aura su retrouver son chemin et amener la gestion vers la sortie du labyrinthe.

Et pourtant, la gestion des ressources humaines devrait être tellement autre chose. Expert en évaluation, chasseur de têtes, spécialiste du comportement humain, ne sont que quelques-unes des compétences dont on devrait pouvoir s'attendre d'un bon conseiller en ressources humaines. Malheureusement, ces concepts sont souvent très éloignés de la réalité des ministères fédéraux. Plutôt, on se préoccupera des exigences de la Commission de la fonction publique et du Secrétariat du Conseil du Trésor, de leurs indicateurs de performance, de la durée des intérimis, du nombre de jours d'affichage des processus, du critère de transparence approprié pour un processus non annoncé, du nombre de points accordés à la réflexion stratégique dans une description de travail pour un poste d'analyste, du pourcentage de personnes handicapées dans telle direction générale, du profil linguistique du poste, d'ententes formelles de télétravail, etc. La liste ne saurait jamais être exhaustive.

On comprend dès lors la frustration des gestionnaires et de plusieurs spécialistes en ressources humaines. Au-delà de la frustration, on peut se poser la question fondamentale sur les conséquences de cette réalité. Combien coûte ce système? Qui peut bien en profiter si tous les bénéficiaires le condamnent? Ne peut-on pas organiser les choses différemment? C'est à ce moment que le travail scientifique du chercheur vient à la rescousse.

À titre de professionnel et de cadre supérieur en ressources humaines, l'auteur de ces lignes a eu la chance de travailler avec de très grands visionnaires<sup>2</sup> qui ont su comprendre, d'instinct le plus fréquemment, comment louvoyer entre les récifs hallucinatoires de la gestion des personnes à la fonction publique. Formé à leur école, nous avons su mettre en pratique leur enseignement et, ce faisant, obtenu beaucoup de succès professionnel.

Ce succès est redevable à un certain mimétisme. Nous avons vu ce qui fonctionnait et l'avons transposé dans notre réalité. Cependant, si cette pratique est éminemment efficace, elle est difficile à expliquer puisqu'il s'agit plus d'un art que d'une science.

Mais si on voulait l'enseigner, cet art, il faudrait bien en dire quelque chose. La clé de cet enseignement se trouve dans le présent travail de recherche. C'est à force de réfléchir sur des réalités qui nous apparaissaient pourtant naturelles, que nous avons réussi à mieux comprendre les forces en présence, les relations importantes, etc. C'est un peu comme la course. Tout le monde sait courir. Certains courent très bien. Cependant, bien courir et enseigner à bien courir sont deux choses distinctes. Par contre si un bon coureur commence à réfléchir aux détails de la mécanique de la course, il saura sans doute mieux enseigner à d'autres les causes de son succès.

Voilà pourquoi nous souhaitons que notre contribution puisse aider d'autres professionnels en ressources humaines à mieux comprendre ce qui peut contribuer aux succès de leur organisation. Nous espérons que cette théorisation des enjeux puisse aussi inspirer d'autres réflexions potentiellement transférables à l'administration publique en

---

<sup>2</sup> Citons principalement Linda Gobeil et Edward G. Poznanski.

général pour que les politiques publiques puissent être mieux soutenues et que tous les citoyens en bénéficient. Mais notre souhait ne s'arrête pas là.

Avant d'être une réflexion d'ordre pragmatique sur l'efficacité de l'État, nous avons voulu que cette recherche soit avant tout une contribution à la connaissance des politiques publiques et qu'elle contribue à enrichir l'intéressant débat universitaire les entourant.

## CHAPITRE I INTRODUCTION

Lorsque l'on pense à la gestion des ressources humaines, un ensemble d'images, plus ou moins stéréotypées, nous viennent en tête. Fonction bureaucratique, peu aguichante, trop « rond de cuir » pour certains ou encore, fonction essentielle garante des fondements de n'importe quelle organisation, pour d'autres. Les opinions divergent et il faut avouer que le concept est très large et peut être compris de bien des façons. On peut étudier les ressources humaines sous plusieurs angles :

- Macro-économique — dans l'analyse de la force de travail pour un pays, une région, une ville;
- Micro-économique — dans l'étude du développement de la main d'œuvre dans un secteur de l'industrie (par exemple, les compétences en santé);
- Managérial – comment la gestion des ressources humaines, entendue comme capital humain, peut augmenter la performance d'une organisation.

La liste serait très longue si nous voulions un aperçu ne serait-ce que minimal des nombreuses possibilités. Et si notre question ne considérait les ressources humaines que dans une perspective d'administration publique, on aurait en tête immédiatement les tracasseries administratives de l'appareil d'État.

Mais oserait-on penser, du moins dans un premier temps, aux relations qui peuvent exister entre les ressources humaines, j'entends comme fonction administrative, des organisations publiques et les politiques publiques?

Le lien semble ténu, du moins à première vue. Quel pourrait bien être le rôle des ressources humaines, ou même de n'importe quelle fonction administrative, qui font plutôt office d'acteur de soutien dans le grand jeu des politiques publiques?

Pourtant, le lien est bien présent et dès que l'on dépasse les considérations superficielles on peut voir poindre des rapports multiples et bien réels. Tout d'abord, qui dit gestion des



ressources humaines sous-entend nécessairement la gestion du principal atout de n'importe quelle organisation, à savoir les gens qui y travaillent. Le continuum de recrutement, embauche, formation, gestion du talent et de la performance, rétention, planification de la relève et transfert de connaissances est, et demeure, le centre de toute gestion des ressources humaines, peu importe le cadre réglementaire, lourd ou léger, qui entoure son administration.

Aussi, on comprend alors facilement comment le recrutement et la rétention des meilleurs talents pour le développement et la mise en œuvre des politiques constituent un enjeu stratégique majeur pour n'importe quel gouvernement. En ce sens, on peut voir, au moins de manière instinctive, comment la qualité de la gestion des ressources humaines aura nécessairement un impact sur la qualité des politiques publiques. Cela étant dit, en définitive, cet impact sera davantage le résultat de la gestion des ressources humaines, dans un sens managérial, à savoir, la capacité des gestionnaires, individuellement ou collectivement, à trouver la bonne personne, au bon moment, pour le bon poste. Aussi, il ne s'agit pas de la qualité du service organisationnel de ressources humaines, du moins directement, dont nous parlons quand nous évaluons ce type d'impact. En effet, on pourrait imaginer qu'une organisation puisse réussir à dénicher, embaucher, former et garder les meilleurs employés malgré un service de ressources humaines moyen, voire médiocre.

Il est un autre type d'impact des ressources humaines sur les politiques publiques qui requiert un regard plus attentif. Cette seconde strate d'influences, moins instinctives, mais non moins puissamment réelles, prend sa source dans l'interaction des professionnels des ressources humaines avec les autres acteurs de l'organisation qui cherchent à développer ou mettre en œuvre les politiques publiques.

Tissé d'un grand nombre de fils de trame organisationnelle, ce tissu d'interactions peuple la réalité de tout fonctionnaire. Notre recherche veut mettre en lumière ces interactions, analyser les impacts potentiels et déterminer s'il est possible de modifier lesdites interactions. Pour ce faire, nous avons analysé le cas d'une direction de service de ressources humaines d'un important ministère fédéral, Environnement Canada.

De 2013 à 2015, Environnement Canada a changé substantiellement la façon dont elle livrait certains de ses services de ressources humaines. Ces changements ont été faits en réaction à des pressions internes – insatisfaction de la part des directions générales des programmes et politiques, receveurs de ses services – et externes – rétroactions négatives de la part d’agences centrales responsables de l’adhésion aux différentes règles des ressources humaines de l’administration publique fédérale. Le contexte de cette étude de cas contient tous les éléments pour tester un ensemble de théories sur l’interrelation entre les règles internes et les politiques publiques.

L’analyse que nous proposons dans les pages qui suivent en est donc vraiment une de politiques publiques, et principalement de cohérence de ces dernières. Le contexte des ressources humaines, et plus précisément du cas concret du service de ressources humaines à Environnement Canada de 2013 à 2015, nous fait office de laboratoire, où nous avons observé, quasi *in vivo*, les interactions entre règles institutionnelles et mise en œuvre du mandat ministériel.

Plus précisément, nous étudierons les règles des ressources humaines dans la mesure où elles influencent l’action des gestionnaires qui participent, chacun à leur niveau et en fonction de leurs responsabilités propres, à mettre en œuvre les politiques publiques. Si les règles des ressources humaines sont aussi lourdes qu’on le dit, il est fort à parier qu’il y ait un effet direct, ou au strict minimum indirect, sur la mise en œuvre des politiques publiques, voire sur leur cohérence.

S’il est possible de comprendre certaines de ces interactions, serait-il aussi possible d’en prévenir les effets négatifs et ainsi les « libérer » de cette influence lors de la mise en œuvre des politiques publiques? Mais comment? Peut-on changer ces règles? Est-ce même envisageable de tenter de faire bouger un monstre administratif de la taille de la fonction publique fédérale qui, en plus de sa propre lourdeur, traîne avec elle mille us et coutumes, héritage du système parlementaire Westminster-Whitehall?

Évidemment, en soi, cette recherche nous apparaît très intéressante et contribue à la compréhension des éléments de cohérence des politiques publiques. Pourtant, l’importance relative de cet objet de recherche prend aussi un autre sens, plus concret, quand on

considère, premièrement, que la fonction publique a investi des efforts colossaux pour tenter d'améliorer, de simplifier le système de ressources humaines qui cause mille maux de tête depuis belle lurette. Si l'on n'a pas fréquemment fait référence à l'impact des inefficacités des ressources humaines sur les politiques publiques, les actions visant à améliorer le système sous-entendent cette admission, au moins de manière indirecte. En 2014, après un gigantesque effort de mobilisation de la fonction publique (Objectif 2020), le Greffier du Conseil privé publiait un rapport intitulé « Destination 2020 » dans lequel il partageait la destination souhaitée. On ne se surprendra pas d'y trouver, formulée comme une cible à atteindre, une référence directe à cette volonté de simplifier la lourdeur administrative des ressources humaines :

« Les ressources humaines font l'objet d'une gestion plus simple et plus efficiente, ce qui constitue un facteur clé à l'appui d'une fonction publique très performante. » (Greffier du Conseil privé, 2014, section Gestion des personnes, para. 3).

Deuxièmement, pour confirmer le premier point, il appert que le sentiment d'insatisfaction de la part des gestionnaires qui mettent en œuvre les politiques publiques quant au carcan de règles, dont celles de ressources humaines, auquel ils sont soumis et qui régimente<sup>3</sup> leur existence, ne cesse de gronder. Année après année, les consultations auprès des gestionnaires confirment la nature pérenne de cette préoccupation. Citons seulement trois exemples pour nous en convaincre.

En 2010, la Communauté nationale des gestionnaires — réseau de gestionnaires fédéraux — indiquait, après un sondage auprès de ses membres, que :

« Les gestionnaires estiment qu'il y a beaucoup trop de règles, ce qui accroît la charge de travail, nuit à l'efficacité, entraîne l'épuisement et un malaise au sein de l'organisation. » (Communauté nationale des gestionnaires, 2010, p. 4)

---

3 Nous utilisons, tout au long de ce mémoire, ce néologisme, tiré de régimentaire, qui rend bien l'aspect « loi martiale » qu'impose le carcan de règles des ressources humaines.

En 2013, le labyrinthe des règles<sup>4</sup> était de nouveau identifié, par le même réseau dans le cadre d'une consultation auprès de ses membres, comme un des principaux obstacles à la réalisation de leur mandat (Communauté nationale des gestionnaires, 2013). En 2014, l'association professionnelle des cadres supérieurs (EX), APEX, à la suite d'une consultation, publiait une analyse des enjeux identifiés. On peut y lire :

« Des pouvoirs accrus en ressources humaines et un processus de dotation plus efficace permettraient aux cadres de consacrer plus de temps à l'essentiel de leur travail et de réduire le stress et la frustration. » (APEX, 2014, p. 9)

Le malaise est palpable. On constate qu'il semble réellement exister une tension entre les gestionnaires et leur mandat, d'une part, et les règles internes auxquelles ils sont soumis, de l'autre. Or, lorsque l'on considère que ces gestionnaires sont ceux qui mettent en œuvre les politiques publiques qui visent l'ensemble des Canadiens, on comprend l'importance de l'enjeu. Notre recherche contribue à amener un peu de lumière sur ces questions en allant à la racine de ces problèmes.

## Structure du mémoire

Après avoir recensé les écrits sur la question, nous poserons notre problématique et notre question de recherche (chapitre I). Puis, au chapitre II, nous discuterons du cadre conceptuel que nous avons adopté pour analyser les résultats de notre recherche. Notre méthodologie, quant à elle, sera présentée au chapitre III. Nous y présenterons le contexte du cas étudié, nos sources, la façon dont nous avons procédé à la cueillette de données, les méthodes utilisées pour traiter l'information, de même que la façon dont nous avons procédé pour la codifier et l'analyser. Nous y présenterons aussi un exemple qui illustre la réalité sur le terrain. Au chapitre IV, nous présentons les résultats, que nous interprétons au chapitre V. Notre conclusion, en plus de résumer les principaux éléments du mémoire, proposera de nouvelles avenues de recherche.

---

4 Nous utilisons le concept de « labyrinthe des règles » pour traduire l'anglais « *web of rules* ». C'est en effet de cette façon que le gouvernement fédéral décrit l'amas inextricable de règles de diverses natures qui s'accumulent et qui régimentent la vie des fonctionnaires fédéraux.

## Recension des écrits

Notre travail de recherche étudie les relations entre les éléments procéduraux, et plus particulièrement entre la gestion des règles des ressources humaines, et la mise en œuvre des politiques publiques. Aussi, dans le but d'éclairer notre réflexion et de la situer dans le cadre de la réflexion académique actuelle sur les questions d'administration publique, nous avons cru bon d'organiser notre recension des écrits en trois axes principaux.

Premièrement, nous avons voulu faire le point sur l'évolution de la fonction publique au cours du dernier siècle. Loin que d'être un simple contexte, ce premier axe nous permettra de dépeindre le milieu qui a vu naître l'appareil administratif public contemporain, avec ses enjeux et ses défis. Cette base est capitale, puisqu'il s'agit de la trame de fond de notre étude, qui nous permettra également de montrer et mettre en exergue certains parallèles importants entre les changements propres à la société et ceux de l'appareil public qui la sert.

À titre de deuxième axe, nous avons regroupé plusieurs réflexions pertinentes sur les questions de lourdeur administrative et bureaucratique. L'évolution de la fonction publique, la complexification de ses enjeux et sa nature même constituent autant de paramètres pour comprendre les divers niveaux de rationalité qui sous-tendent l'existence de règles administratives qui, à première vue, pourraient être difficiles à appréhender et à interpréter.

Puis, comme troisième axe, nous ferons le point sur les questions de l'heure concernant la gestion des ressources humaines. Nous serons alors à même de constater, en passant en revue les tendances actuelles, d'importants parallèles avec les deux premiers axes.

### La fonction publique – Évolution et mutation

En 2014, dans son *Panorama des administrations publiques*, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) rappelait la nature des attentes des citoyens envers leurs administrations publiques :

« On attend d’eux qu’ils mettent en place les conditions nécessaires à la croissance économique qui améliorera le bien-être des citoyens, qu’ils régulent le comportement des entreprises et des individus au nom de l’intérêt général, qu’ils redistribuent les revenus dans un souci d’équité et qu’ils fournissent à la population des biens et des services publics, le tout en présence de contraintes budgétaires et de pressions démographiques. » (OCDE, 2014, p. 18)

Pour en arriver à cette forte relation de dépendance de la part de ses citoyens, la fonction publique a subi, en synchronie avec l’État qu’elle sert, de très profondes mutations. Chevallier (2004) décrit ce processus de transformation où le modèle étatique a progressivement augmenté en force pour faire naître le concept d’État Providence avant de subir une importante crise à la fin du XXe siècle.

Cette omniprésence du modèle étatique et de l’État Providence a profondément influencé les acteurs, politiciens et fonctionnaires. Déjà au début du XXe siècle, Weber (1919) prophétisait une double tendance qui augurait une modification fondamentale des mœurs de la gestion de l’État. D’une part, l’apparition de politiciens professionnels qui vivaient non plus pour la politique, mais bien de la politique et, d’autre part, l’émergence d’une force bureaucratique permanente et influente dont la taille et l’importance ne cesseront de prendre de l’ampleur (Aberbach *et coll.*, 1981). L’instinct prophétique de Weber s’est, de fait, matérialisé. Les politiciens qui font carrière en politique sont plus nombreux que ceux qui n’y font qu’une brève apparition et, parallèlement, l’État libéral doit compter sur un puissant appareil de mandarins pour administrer les nombreux services publics et sociaux (Aberbach *et coll.*, 1981). Cette dimension forge profondément la réalité.

Puis, dans la première moitié des années 1980, partout dans le monde, y compris ici au Canada (Savoie, 2015), la gestion publique a été fondamentalement modifiée par l’arrivée de doctrines diverses que l’on peut regrouper sous le nom de *nouveau management public*.

Selon les principes mêmes de cette doctrine, l’État doit utiliser les mêmes outils et usages que l’industrie privée dans la gestion de ses programmes et son administration (Denhardt et Denhardt, 2015). Cette vague s’accompagne du remplacement soit systématique, ou du moins fréquent, du « citoyen » par le concept de « client » ou de « consommateur de

services » entraînant un certain nombre de paradoxes étant donné des missions fort distinctes (Fountain, 2001). Loin de n'être qu'un détail, cette vision a profondément influencé la façon de voir l'État et a favorisé le recours au secteur privé dans des domaines qui étaient autrefois réservés à l'administration publique (Peters, 2009).

Le phénomène de mondialisation a également fortement influencé la fin du modèle étatique. Pour Chevallier (2004), quatre raisons principales expliquent ce changement, à savoir :

- Le renforcement des liens d'interdépendance : l'interdépendance des États dans le cadre d'ententes internationales impose un certain nombre de normes transnationales qui limitent la souveraineté nationale;
- L'atténuation de la spécificité étatique : essentiellement marquée par une diminution symbolique de la légitimité de l'État, les concepts de bien commun et bien individuel ayant substantiellement évolué;
- La redéfinition des fonctions étatiques : où l'on note un changement fondamental au niveau des fonctions régaliennes de l'État qui devient davantage un régulateur des actions prises par d'autres acteurs qu'il contrôle plus ou moins;
- La fragmentation du modèle étatique : caractérisée par un certain éclatement de l'unité de l'État au profit de la prolifération d'une multiplicité d'unités et de structures administratives.

Nécessairement, ces changements ont entraîné la décentralisation d'une partie du pouvoir de la fonction publique en mettant celle-ci, en quelque sorte, comme un fournisseur de services, parmi bien d'autres, dans les yeux des politiciens et même de la population. Conséquemment, les organisations publiques, et encore plus directement ses plus hauts dirigeants, ont perdu une partie du contrôle qu'ils devaient exercer sur la formulation des politiques publiques (Peters, 2009).

De plus, l'influence grandissante de cette philosophie a aussi cultivé une vision négative et diverses suspicions envers les bureaucrates. Le tout est si bien ancré dans les esprits que, règle générale, les gouvernements accèdent au pouvoir avec une grande méfiance de l'appareil administratif, surtout lorsqu'ils y arrivent après un long séjour dans l'opposition

(Zusman, 2008). Cette question fondamentale de l'interdépendance de la fonction publique avec le monde politique n'est pas sans soulever beaucoup d'intérêts. Hamilton (2015) met en exergue un paradoxe dans le fait que, d'une part, l'État dépende absolument d'une fonction publique compétente, indépendante et neutre politiquement, mais que cette existence même s'oppose, ou semble s'opposer, aux principes démocratiques que le peuple se dirige lui-même. Lorsque l'appareil étatique se complexifie, les lignes d'imputabilité et de redditions de comptes deviennent de moins en moins claires. Au Canada, par exemple, la présence de ce que Paquet (2014) appelle les « super-bureaucrates », à savoir les différents agents du Parlement, constitue une technocratie extérieure à la reddition de comptes démocratique<sup>5</sup>.

Pour Savoie (2015), la grande tendance d'alignement sur le secteur privé est loin d'avoir été un succès retentissant. Au contraire :

« Les 30 dernières années nous ont fourni suffisamment de preuves qu'il ne sera jamais possible de rendre l'administration du secteur public semblable à la gestion du secteur privé, ni dans la substance ni dans la forme. Les

---

<sup>5</sup> Le site internet du Parlement canadien définit les agents du Parlement comme suit : « Les postes suivants sont traditionnellement désignés par le terme “hauts fonctionnaires du Parlement” : le vérificateur général (institué en 1868); le directeur général des élections (institué en 1920); le commissaire aux langues officielles (créé en 1970); le commissaire à la protection de la vie privée (1983); le commissaire à l'information (1983); le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique (2007); le commissaire à l'intégrité du secteur public (2007); le commissaire au lobbying (2008). Le Bureau du Conseil privé et certains documents du gouvernement emploient l'expression “agents du Parlement”, pour insister ainsi sur le fait que ces personnes assument des responsabilités pour le Parlement et en relèvent, et pour les distinguer des autres fonctionnaires du Parlement. L'expression est également employée pour souligner leur indépendance par rapport au gouvernement en place. Ils assument les responsabilités que leur confère la loi et font directement rapport au Sénat ou à la Chambre des communes ou encore aux deux Chambres, habituellement par l'intermédiaire des présidents de ces dernières. Les personnes nommées à ces fonctions travaillent pour le compte du Parlement.» (Parlement du Canada, sd).

D'autres organisations, sans tenir officiellement le titre d'agent du Parlement, ont des fonctions similaires, comme la Commission de la fonction publique et le directeur parlementaire du Budget. Ces chiens de garde disposent d'une très grande influence directe sur la fonction publique, c'est ce à quoi se rapporte Paquet (2014).



efforts du gouvernement pour réorganiser son secteur des TI, sa méthode de classification des employés, de même que ses rapports d'évaluation et ses rapports sur le rendement – que, bien souvent, personne ne lit – seraient tout simplement inacceptables dans le secteur privé (...) Et pendant que de nombreux dirigeants d'entreprises privées ont réduit la taille de leurs sièges sociaux, supprimé des niveaux de gestion et se sont mêlés de leurs affaires (...), les cadres supérieurs de la fonction publique fédérale ont réduit la taille de leurs bureaux régionaux et locaux, agrandi leurs administrations centrales et ajouté des postes "associés" à pratiquement tous les niveaux de leur organisation. » (Savoie, 2015, p. 220-221)

Cela étant dit, les différents courants idéologiques qui ont influé sur l'organisation de la fonction publique ne sont pas les seuls vecteurs de changement.

L'omniprésence des médias et encore davantage leur importance stratégique dans la politique continuent aujourd'hui d'influencer le contexte de l'administration publique. Cette influence est double. D'une part, le phénomène des chaînes d'information continue crée un besoin de nouveauté dans la recherche d'information médiatique. Par le biais de divers mécanismes d'accès à l'information, cette pression modifie la façon même dont les fonctionnaires effectuent leur travail. Par la simple logique de l'offre et la demande, les médias recherchent constamment de nouvelles informations et certains d'entre eux rechercheront le scandale qui ferait la une (Zusman, 2008). Or, aucun gouvernement ne veut être pris en défaut, surtout à l'approche d'élections. Dans ce contexte les politiciens, comme les hauts fonctionnaires, considéreront attentivement et de façon continue les potentiels effets médiatiques s'il advenait que tel ou tel document était rendu public (Savoie, 2015). Aussi, lors de la prise d'une décision, on ne considère plus que l'intérêt public, mais bien l'intérêt public tel qu'il pourrait être perçu. D'autre part, la rapidité de l'information et son impact potentiel forcent les politiciens à demeurer en mode électoral de façon quasi permanente. Dans ce contexte, les hauts fonctionnaires doivent être constamment à l'affût des médias et doivent même développer un sixième sens médiatique (Bourgault et Savoie, 2009).

En réponse à ces très nombreux défis, l'État moderne a cherché à multiplier les règles pour encadrer un monde complexe. Il s'agit là d'un réflexe wébérien traditionnel, à savoir chercher dans un certain rationalisme la solution aux problèmes multiformes à aborder (Cockerham, 2015). Cependant, Cockerham (2015) rappelle aussi que Weber lui-même

avait mis en garde contre une excroissance des règles, aveugles, qui pourraient constituer une prison potentiellement inextricable pour l'État.

### *Le rôle de l'appareil public dans la mise-en-œuvre des politiques publiques*

Le cycle de vie des politiques publiques, du moins celles qui viennent jusqu'à voir le jour, se termine par une phase de mise-en-œuvre (Hupe, 2011). C'est dans cette phase, typiquement, que l'appareil public et ses multiples organes s'activent pour transformer en actions concrètes ce qui a été pensé et sculpté dans l'abstrait. Curieusement, l'opinion publique, comme d'ailleurs certaines pratiques d'évaluation de programmes, ne semble considérer la mise-en-œuvre que comme un détail, un automatisme (Hupe et Hill, 2015). Or, l'expérience est assez éloquente pour prouver que cette mise en œuvre, pour une variété de raisons, n'est pas toujours congruente (Hupe et Hill, 2015).

La question avait déjà été traitée dans les années 1970 et 1980. Pressman et Wildavsky (1973) considéraient que la mise-en-œuvre d'une politique publique et l'évaluation de son succès constituaient comme les deux faces d'une même pièce de monnaie.

Toujours selon Pressman et Wildavsky (1973), la mise en œuvre peut se définir comme la succession logique de liens causaux entraînant, à la fin de la chaîne, l'effet escompté à l'origine. Cette chaîne hiérarchique n'est pas étrangère au régime démocratique contemporain puisqu'elle représente un lien quasi ombilical entre les décideurs publics et les « votants », par le truchement de différentes strates d'acteurs dans l'appareil public (Hupe, 2011).

Le système de Pressman et Wildavsky peut être synthétisé ainsi : plus il y a de niveaux d'approbation requis entre une décision initiale de politique publique et sa mise en œuvre concrète, moins il y a de chances que la mise-en-œuvre corresponde à l'intention de départ (Hupe, 2011). La raison en est que les différents acteurs formant une chaîne hiérarchique risquent, chacun à leur tour et dans leur propre sphère de responsabilité, d'introduire une déviation, même mineure, par rapport à l'objectif établi au départ. La somme de ces écarts potentiels, si minimes soient-ils à chaque étape, s'accumule et risque de créer un réel « déficit » de mise-en-œuvre (Hupe, 2011).

Couture Gagnon et Savard (2015) ont bien étudié et décrit ce phénomène – en utilisant l'exemple concret des politiques de santé publique et de transport du gouvernement du Québec – lorsque la mise en œuvre de politiques publiques diffère de manière importante de ses objectifs initiaux. Ces incongruences peuvent être causées par un désalignement des multiples organes gouvernementaux cherchant, chacun selon son propre mode de fonctionnement et ses buts individuels, à atteindre une partie du but recherché.

Cette idée tranche avec une conception dite « Wébérienne » ou « Wilsonnienne » où l'on distingue le politique et l'administratif comme deux mondes étanches dont les relations se bornent au commandant et au commandé (Hupe et Hill, 2015). Pourtant, on ne peut pas faire abstraction de l'influence que peuvent avoir les opinions des bureaucrates ainsi que de leur « discrétion » opérationnelle, puisqu'ils sont responsables de mettre en œuvre les décisions des instances démocratiques (Sabatier, 1986). En fait, l'étude attentive de la réalité de l'appareil public montre de manière évidente que les « décisions » en matière de politique publique ne se limitent pas à celles prises par les hautes instances – par exemple, par les décideurs publics élus – mais que des décisions critiques et ayant des impacts considérables sur la nature même des politiques publiques sont, *de facto*, prises tout au long du processus de mise en œuvre par un ensemble d'acteurs influencés par une multitude de facteurs (Hupe et Hill, 2015). Hupe et Hill (2015) rappellent aussi l'arrangement politico-administratif qui accompagne toute mise-en-œuvre : en effet, le seul fait qu'il faille identifier quels organes gouvernementaux seront responsables de la mise-en-œuvre et comment ces derniers se partageront le travail en fonction de leur mission spécifique ne suffit pas; quelles ressources seront allouées et comment seront-elles administrées en vertu des règles propres de gouvernance de chaque organe – ne sont que quelques-uns des éléments qui constitueront la galaxie complexe d'influences.

Aussi, le modèle Pressman-Wildavsky a l'avantage évident de remettre à l'étude l'effet des acteurs, à leur propre stade, dans la hiérarchie de la décision et de ne pas béatement croire que toute décision politique entraîne un impact direct.

*« The study on implementation is shaken from its safe anchorage in prior objectives and future consequences that do or do not measure up to original expectations. »* (Pressman et Wildavsky, 1973, p. xvi)

Or, si cette théorie correspond bien, en effet, à ce qui se passe dans les différents stades du processus de mise en œuvre, elle occulte, ou du moins ignore, une réalité beaucoup plus complexe. Hupe (2011), reprenant à son profit le modèle de base de Pressman et Wildavsky, le complète en le recontextualisant dans un monde où les influences sont multiples et d'origines diverses. En effet, en plus de reconnaître l'effet de la chaîne hiérarchique, Hupe (2011) prétend que d'autres hiérarchies influencent la mise-en-œuvre, dont un certain nombre d'influences latérales comme les groupes de pression, la discrétion propre aux acteurs de l'appareil administratif public de même que la culture même des différentes organisations publiques.

Les acteurs de l'appareil public, communément appelés fonctionnaires, sont sous la férule d'une somme impressionnante de règles diverses visant à guider, voire souvent dicter, leurs comportements. On peut donc penser, dans la droite ligne de Hupe (2011), qu'une des influences latérales ayant un impact direct sur la mise-en-œuvre des politiques publiques réside dans le labyrinthe des règles qui régimentent la vie professionnelle des fonctionnaires.

### Le labyrinthe des règles

Qui dit gouvernement, dit nécessairement « règles », et même florilège, voire labyrinthe de règles.

Si l'on doit le concept de « labyrinthe des règles » à la science de l'administration publique (Condrey, 2015), il a désormais fait son apparition dans le discours étatique officiel. En effet, dans le cadre du *17<sup>e</sup> rapport annuel au Premier ministre sur l'État de la fonction publique*, le Greffier du Conseil privé a reconnu le labyrinthe des règles comme étant réel et justifiant un grand chantier sur lequel la fonction publique planchait déjà. Depuis ce rapport, tous les rapports aux premiers ministres ont fait, d'une manière ou d'une autre, état des efforts de l'État canadien à réduire ce labyrinthe.

Pourtant, le monstre ne semble pas encore avoir été contrôlé. Plusieurs s'entendent pour dire que les règles internes sont plus nombreuses qu'auparavant dans les organisations publiques. Bozeman (1993) indique que deux théories sont habituellement utilisées pour

expliquer ce phénomène. D'une part, celles qu'il appelle les « apologistes » justifient le grand nombre de règles internes comme étant un effet direct des mesures de reddition de comptes. D'autre part, les « critiques », qui pensent que l'État n'a d'autre choix que de faire autant de règles, n'ayant, de par sa nature même, aucun garde-fou contre la création d'un véritable labyrinthe de règles (Bozeman, 1993).

Il faut en effet avouer que la complexité de l'environnement créé par l'ensemble des évolutions et mutations que nous venons d'évoquer explique, du moins en partie, l'extraordinaire prolifération de règles internes. Mais qu'entend-on exactement par l'expression « labyrinthe des règles »?

Ce labyrinthe, qui traduit l'expression anglaise « *red tape* »<sup>6</sup>, peut se définir comme la perception qu'un ensemble de règles et de procédures a un effet négatif sur la performance de l'organisation (DeHart-Davis et Pandey, 2005).

Bozeman (2000), quant à lui, le définit comme des règles, des règlements ou des procédures qui impliquent un fardeau administratif sans contribuer efficacement au but légitime pour lesquelles ils avaient été mis en place. En effet, une règle n'est pas, en soi, problématique. Bozeman (1993) avance une distinction entre deux types de règles que l'on peut considérer comme problématiques, à savoir celles qui ont causé un irritant dès leur introduction, et d'autres, qui sont devenues un problème au fur et à mesure de leur évolution avec d'autres règles<sup>7</sup>. Mais d'où peut bien venir ce labyrinthe?

Les labyrinthes des règles peuvent provenir de l'interne et il s'agit alors de mesures visant à assurer un contrôle interne dans le but d'atteindre le but de l'organisation. Ceci étant dit, ces règles peuvent aussi venir de l'extérieur et chercher à imposer un contrôle non directement lié à la fonction de l'organisme public. Cette deuxième série de règles devient

---

<sup>6</sup> L'expression remonte à Henri VII dont les proclamations et édits royaux étaient rédigés sur un parchemin, roulé et entouré d'un ruban rouge (« *red tape* »). L'expression est restée pour désigner des lois ou des politiques complexes et difficiles à mettre en œuvre (Tummers *et coll.*, 2015).

<sup>7</sup> Nous essayons de traduire ici les colorées images de Bozeman, (1993), « *Rules Born Bad* » et « *Good-Rules-Gone-Bad* ».

plus difficile à administrer pour les organisations qui ne les ont jamais ni demandées ni voulues (Bozeman, 1993).

Cela étant dit, on peut se demander pourquoi les organisations publiques semblent mettre en place un plus grand nombre de règles internes. Pourquoi le labyrinthe des règles du secteur public est-il de plus grande envergure? À cette question, Bozeman (1993) répond que c'est avant tout le rôle coercitif inhérent à la fonction souveraine de l'État qui requiert, en soi, un certain nombre de règles visant à protéger les citoyens de l'action abusive des autorités déléguées par l'État. Il ajoute que ce n'est pas le fait d'avoir ce type de règles pour protéger les citoyens qui crée un labyrinthe lourd et nuisible, mais bien l'accumulation et l'interaction desdites règles et leur densité relative. De la même manière, la complexité des agendas de politiques publiques et la vaste gamme de domaines dans lequel l'État intervient vont nécessairement créer des collisions (Bozeman, 1993).

### Logique interne

Ce labyrinthe peut s'accompagner de multiples effets. D'un point de vue macro, les inefficiences créées par ses règles peuvent nuire de manière soutenue à la compétitivité d'un État d'un point de vue économique (Asatryan *et coll.*, 2015). Cet effet dommageable, observé à l'échelle de l'économie nationale, provient, en bonne partie, de la somme des multiples impacts sur la compétitivité individuelle des entreprises dudit labyrinthe des règles (De Jong et Witteloostuijn, 2015).

Les crises financières des dernières années ont offert de multiples occasions aux gouvernements occidentaux de travailler à augmenter l'efficacité de leur fonction publique pour, d'une part, réduire les coûts directs engendrés par l'appareil public comme tel, mais aussi, d'autre part, tenter d'augmenter la compétitivité de l'État en tant que joueur économique sur la scène mondiale (Asatryan *et coll.*, 2015).

Bozeman (1993), après avoir rappelé que ce n'est pas que le nombre de règles qui peut constituer un problème, introduit le concept de « densité » des règles. Cette densité se traduit par le poids exigé par les activités de conformité à un ensemble de règles, exprimé comme un pourcentage de toutes les ressources d'une organisation.

D'un point de vue plus administratif, les labyrinthes des règles, surtout lorsque leur « densité » augmente (Bozeman, 1993), peuvent influencer très négativement la performance des employés et des gestionnaires d'une organisation (DeHart-Davis et Pandey, 2005). Ces mêmes effets négatifs peuvent aussi se faire sentir sur les citoyens qui reçoivent les services de l'appareil étatique (Scott et Pandey, 2000). Comme nous l'avons vu précédemment, les citoyens ont une panoplie d'attentes par rapport à l'État auxquelles la fonction publique doit se charger de répondre. Or, lorsque confronté au labyrinthe de règles de l'État qui tente de le servir, le citoyen ressent alors un sentiment très intense d'insatisfaction (Tummers *et coll.*, 2015). Voilà quelques unes des raisons qui poussent Bozeman (2000) à appeler les labyrinthes de règles des « pathologies » organisationnelles. Pour y remédier, il suggère d'ailleurs un remède simple et efficace sous forme de question « Est-ce que quelqu'un sait pourquoi fait-on cela? ».

Asatryan *et coll.* (2015) soutiennent que les temps de crises politiques ou financières constituent habituellement des occasions propices à modifier les labyrinthes des règles et simplifier l'administration. Lorsqu'on ne peut réformer les règles ni éviter leurs effets négatifs, Borry (2015) observe que les conditions sont alors propices à l'évitement, c'est-à-dire à trouver des manières créatives de ne pas suivre la règle (Borry, 2015).

Or, les effets des labyrinthes des règles ne sont pas nécessairement tous du même ordre. Certains effets de ces règles peuvent aussi être plutôt surprenants, voire même favoriser une partie des employés. En effet, DeHart-Davis (2009) cite de très nombreuses recherches qui montrent que les femmes reçoivent davantage de promotions dans les organisations lourdement bureaucratiques et y seraient plus à l'aise, tandis que les hommes s'y sentent facilement emprisonnés. Étant donné que notre recherche étudiera le cas de l'application des règles des ressources humaines dans un ministère fédéral, cette considération est très intéressante vu le profil démographique des employés des ressources humaines dans la fonction publique fédérale<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Au 31 juin 2015, à Environnement Canada, le ministère qui va nous intéresser dans la recherche, le profil démographique de la Direction générale des ressources humaines était de 80 % de femmes contre 20 % d'hommes (données internes d'Environnement Canada).

## La gestion des ressources humaines à la croisée des chemins

Les règles internes sont présentes dans de nombreux domaines de l'administration publique. Gestion financière, sécurité, évaluation interne, etc. Cela étant dit, les ressources humaines représentent une des principales sources de règles internes. Pour nous permettre de comprendre ce monde à part, il apparaît important de faire le point en examinant très rapidement l'état des écrits sur ce domaine complexe et multiforme.

À l'été 2015, le *Harvard Business Review* titrait à la une, il est temps de faire exploser les ressources humaines et de construire quelque chose de nouveau. L'idée n'est pas nouvelle. Déjà en 2005, le populaire magazine américain *Fast Company* publiait un article intitulé « Pourquoi détestons-nous les ressources humaines? » dans lequel l'éditeur de la revue faisait état du profond fossé entre les professionnels des ressources humaines et les autres secteurs des organisations. Il est vrai que la gestion des ressources humaines a profondément été modifiée dans les dernières années. Griggs *et coll.* (2015) la décrivent comme un monde désormais marqué par le changement, l'incertitude et l'ambiguïté, dans lequel il devient de plus en plus difficile d'évoluer.

Comme le rappelle Le Gall (2015), si l'on parle de ressources humaines en permanence dans les entreprises, il est loin d'être évident qu'on dépasse l'administration de processus pour réellement faire de la gestion des personnes. Or, même si tous les professionnels des ressources humaines cherchent à appuyer la réalité changeante de la « business » de l'organisation (Le Gall, 2015), le modèle utilisé par plusieurs organisations ne semble plus répondre à la réalité multiforme des organisations modernes caractérisée par plusieurs nouvelles tendances, particulièrement en ce qui a trait à l'innovation (Defélix *et coll.*, 2015).

Les mutations observées dans les tendances de gestion des ressources humaines semblent être le fruit, ici encore, de changements sociétaux beaucoup plus larges. De nombreux facteurs sont en jeu, mais notons principalement la profonde modification du contexte du marché du travail, de même que les changements majeurs au niveau de la démographie occidentale (Skuza et Scullion, 2015).



Pour ce qui est des changements du marché, la mondialisation des échanges, les fortes poussées des emplois requérant de longues études universitaires (économie du savoir) de même que l'omniprésence des technologies, ont non seulement modifié les besoins des employeurs, mais aussi accéléré le rythme des changements organisationnels (Dickens, 2015). Côté démographique, la baisse du taux de fertilité en Occident, combiné à l'augmentation de la longévité, modifie les portraits démographiques nationaux et influence l'intrant de main d'œuvre dans le marché de l'emploi (Skuza et Scullion, 2015).

Il en résulte une plus grande difficulté à trouver et retenir des talents. Du coup, on ne s'étonnera pas de constater que toutes les questions relatives aux techniques de recrutement et au roulement du personnel et à la rétention en général vont s'imposer en réaction à ce phénomène (Deery et Jago, 2015). Ces questions amèneront les chercheurs à se pencher sur les éléments plus individuels et intrinsèques chez l'employé, comme la satisfaction au travail et la fatigue. Deery et Jago (2015) parlent de l'étude des « attitudes » des employés. Un accent plus poussé sera mis sur le développement continu des employés par le truchement de diverses formes de formation ou d'accompagnement professionnels comme le mentorat (Baker, 2015). On n'hésitera pas non plus à avoir recours à d'autres sciences, comme la psychologie, pour pouvoir mieux comprendre tant les besoins d'affaires de l'entreprise que ceux des employés et à chercher à bâtir des ponts entre ces deux mondes (Robertson *et coll.*, 2015).

L'exemple le plus évident de ces nouvelles tendances est la naissance et l'évolution du concept d'équilibre entre la vie professionnelle et la vie personnelle. Stavrou et Ierodiakonou (2015) la définissent comme la pratique d'instaurer un ensemble d'éléments pour activement soutenir les employés à réconcilier les responsabilités au travail avec celles non reliées au travail. Il peut s'agir de certains congés, de modifications des horaires de travail pour les réduire ou les assouplir, d'allocations pour certaines dépenses reliées à la famille (Stavrou et Ierodiakonou, 2015). Cela étant dit, dans la pratique comme dans la théorie, ces nouvelles pratiques ne manquent pas de soulever de complexes problèmes éthiques. En effet, si certaines des flexibilités accordées peuvent provenir de règles écrites, une partie de celles-ci viendront demander l'exercice de la discrétion du gestionnaire, et ainsi soulever un certain nombre d'enjeux d'équité et d'uniformité (Cassel *et coll.*, 2015).

Une autre de ces tendances clés particulièrement en réponse à un monde du travail dans un contexte de globalisation et d'une constante augmentation de la mobilité, même internationale, de la main d'œuvre, reste la gestion du talent (Morley *et coll.*, 2015). Selon Collings *et coll.* (2015), la gestion des talents est le domaine qui montre la plus forte croissance dans les objets étudiés en administration publique par le monde académique. Elle comporte de nombreuses philosophies et théories, qui souvent n'ont pas été prouvées, mais qui sont maintenant tenues pour vraies dans la plupart des organisations (Sparrow et Makram, 2015). D'une part, la question de gestion des talents sera certainement d'intérêt pour les États qui, d'un point de vue macro, cherchent à préparer la main d'œuvre et assurer la compétitivité de leurs économies nationales (Khilji *et coll.*, 2015). D'autre part, la gestion du talent est aussi étudiée en fonction de la valeur intrinsèque qu'elle amène à l'organisation. Sparrow et Makram (2015) présentent même la gestion du talent comme la discipline faisant le pont entre plusieurs autres en gestion de l'organisation.

Ces courants influencent aussi le secteur public, qui partage la même réalité et le même marché du travail. En effet, tant au Canada (Juillet et Rasmussen, 2008) qu'aux États-Unis (Condrey, 2015), les systèmes complexes de ressources humaines ont d'abord été pensés comme un mécanisme d'autodéfense contre la peur qu'installe un système de castes où les emplois publics seraient attribués en fonction de connaissances personnelles, voire d'affinités politiques partisans. En effet, créée pour administrer des règles, protéger le mérite et administrer l'État selon un système fixe de principes clairement édictés (Condrey, 2015), c'est tout un monde qui se voit obligé d'évoluer. Andrews (2015), dans une intéressante étude sur le soutien que peut apporter une fonction de vérification aux ressources humaines, soutient que les professionnels des ressources humaines doivent absolument mettre plus l'accent sur l'alignement entre les extrants purement ressources humaines et ceux de l'entreprise. En d'autres mots, la gestion des ressources humaines ne peut pas être efficiente dans une organisation si elle ne contribue pas activement à l'efficacité globale de cette dernière. Il ne suffit pas d'être efficace en vase clos, ce qui, fort malheureusement, se passe très fréquemment dans le cas des ressources humaines dans les organisations modernes, y compris à la fonction publique fédérale. Dollinger (2012) reproche d'ailleurs à cette culture intrinsèque de suivre des règles en matière de ressources

humaines plutôt que de gérer réellement les personnes, l'échec de la tentative de réforme de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*.

Comme nous l'avons vu ci-haut, la fonction publique, conditionnée par des changements très forts, s'est aussi modifiée. Une culture de labyrinthe des règles y est bien présente et cette culture constitue un défi important dans tous les domaines de gestion. Ce défi est partagé avec les ressources humaines qui, pour s'aligner sur les grandes tendances mondiales, doivent tenter de suivre une gestion plus axée sur l'individu, mais s'en voient empêchées par cette fameuse culture.

Si les changements sont bel et bien évidents pour la fonction ressources humaines dans les organisations, c'est d'autant plus vrai pour les spécialistes qui y travaillent :

« Dans une économie de plus en plus axée sur le savoir, l'innovation, la qualité, la rapidité et l'importance du service à la clientèle, les organisations dépendent davantage des compétences et des habiletés de leurs employés. Un tel contexte suscite des pressions importantes sur la fonction ressources humaines (RH). D'une part, les professionnels de la gestion des RH voient leurs rôles traditionnels prendre davantage d'importance pour leur organisation (assurer la dotation, gérer la formation, assurer le respect du cadre juridique, etc.). D'autre part, de nouveaux rôles de nature plus stratégique s'ajoutent, notamment celui de partenaires d'affaires. Ce rôle implique de comprendre la chaîne de valeurs de l'organisation afin de mettre en place un système RH aligné avec la stratégie d'affaires et dont les pratiques RH sont cohérentes entre elles; ce double alignement favorise des retombées positives sur la performance organisationnelle. De tels rôles nécessitent chez les RH la maîtrise de nombreuses compétences, lesquelles ont une incidence importante sur la performance organisationnelle. Ces rôles sous-tendent aussi une capacité des RH à démontrer les résultats des interventions en gestion des ressources humaines. » (Cossette *et coll.*, 2014, p. 44)

Autrefois considérés comme les gardiens de valeurs démocratiques, ultimes cerbères contre l'influence indue dans l'attribution de postes ou de charges publiques, les spécialistes en ressources humaines voient le paradigme changer (Condrey, 2015). On s'attendra d'eux qu'ils soient des facilitateurs, des partenaires stratégiques, des capitaines pour faire naviguer les programmes et services à travers les eaux parfois troubles et toujours complexes des règles gouvernementales.

Du coup, vu le contexte mouvant et les défis que se doivent d'affronter les spécialistes des ressources humaines, nul ne se surprendra que la formation des professionnels de la discipline ne soit devenue, en soi, un champ de recherche académique. Dans cette lignée de réflexion savante, Griggs et coll. (2015) étudient la tendance à former les professionnels des ressources humaines pour qu'ils développent leur raisonnement critique et, plus précisément, une réflexion « réflexive » sur leur pratique professionnelle, c'est-à-dire une réflexion qui s'interroge sur des actions posées en essayant d'y apprendre quelques leçons pour utilisation future. Cette pratique, relativement nouvelle en gestion, permet de mettre en cause le statu quo et d'améliorer les pratiques organisationnelles en utilisant erreurs et bons coups comme moteurs d'amélioration collective. L'étude de Griggs et coll. (2015) souligne que ce type d'approche est difficile à mettre en place en ressources humaines étant donné la culture qui favorise l'application pure des règles plutôt qu'une recherche de l'amélioration basée sur la performance passée.

Cette courte revue de la question des ressources humaines, prise dans le contexte de l'évolution de l'administration publique et de la prolifération des règles, nous a permis de broser le tableau de fond sur lequel nous pourrions avancer conceptuellement.

### Problématique et question de recherche

Les politiques publiques représentent une réponse structurée de l'État en vue de résoudre des problèmes. La mise en œuvre de ces politiques publiques requiert un appareil étatique, une fonction publique, qui est elle-même régie par une kyrielle de règles de gestion dans les domaines des finances, des contrats, de la gestion des locaux et de la gestion des ressources humaines. La fonction publique canadienne ne fait pas exception.

La fonction publique canadienne sert l'État et les citoyens par l'intermédiaire de fonctionnaires sélectionnés en vertu du principe du mérite<sup>9</sup>. Ces fonctionnaires, chacun

---

<sup>9</sup> La *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, à l'article 30 (2) définit ainsi le mérite :

(2) Une nomination est fondée sur le mérite lorsque les conditions suivantes sont réunies :

selon leur expertise et dans leur programme particulier, contribuent à la mise en œuvre des politiques publiques au Canada. On ne saurait sous-estimer la complexité des enjeux concernant le recrutement, la rémunération, les conditions de travail, la formation et la gestion du rendement de cette force de travail. Pour soutenir la gestion de ces enjeux et faciliter la tâche de l'État à titre d'employeur, le gouvernement fédéral dispose d'un cadre évolué de gestion des ressources humaines.

La gestion des ressources humaines dans l'appareil fédéral est ainsi tributaire d'une vaste famille de règles diverses qui encadrent et gouvernent les actions des fonctionnaires en cette matière. Ces règles, édictées directement par le Parlement ou encore par le truchement d'un organe administratif central, régulent l'ensemble des aspects de la gestion des personnes, à savoir la dotation, la classification, la gestion du rendement, la rémunération, la formation, les relations patronales-syndicales, etc. La taille, la diversité professionnelle et géographique, de même que l'*éthos* du plus gros employeur au pays<sup>10</sup>, commandent d'ailleurs de pouvoir compter sur ce genre de structure rigide.

Notons bien que, ce cadre, en soi, vise à soutenir les organisations dans l'atteinte de leur but propre, à savoir le développement et la livraison de politiques publiques (ou de services). Par contre, il faut bien avouer qu'il arrive que la lettre de la règle interne vienne à aller carrément contre l'esprit de ladite règle. C'est ce qui se produit, fréquemment,

- 
- a) selon la Commission, la personne à nommer possède les qualifications essentielles — notamment la compétence dans les langues officielles — établies par l'administrateur général pour le travail à accomplir;

Repéré à <http://lois-laws.justice.gc.ca/fra/lois/p-33.01/page-3.html#h-15>

<sup>10</sup> Le 31 mars 2015, la fonction publique fédérale comptait des effectifs de 257 034 personnes, dont 195 565 dans l'administration centrale, c'est-à-dire dans les organismes faisant partie de l'annexe IV de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Les autres, quant à eux, représentent l'effectif des d'employeurs distincts, soit les employeurs listés à l'annexe V de ladite Loi. (Données du Secrétariat du Conseil du Trésor. Repéré à <https://www.tbs-sct.gc.ca/psm-fpfm/modernizing-modernisation/stats/demo15-fra.asp>

La majorité des employés de la fonction publique fédérale sont syndiqués.

lorsque l'accumulation de règles internes, toutes légitimes en soi, crée, dans les faits, un tout encombrant bien plus grand que la somme de ses parties.

Cet amoncellement de règles constitue un carcan qui régimente à ce point les décisions des fonctionnaires qu'il réduit l'efficacité, et peut même parfois brimer l'action, des organismes publics fédéraux. Vu de l'intérieur comme de l'extérieur, les ressources humaines semblent être devenues l'exemple parfait du summum de la bureaucratie, à savoir l'État qui sert l'État. Aussi, d'aucuns pourraient souhaiter que la portée ou la force du cadre de gestion des ressources humaines soit minimisée pour réduire cette paralysie managériale. Cependant, la nature et la complexité même des enjeux de ressources humaines, spécifiquement dans le contexte démocratique canadien, rendent ce florilège de règles sinon nécessaire, du moins quasiment impossible à réformer substantiellement.

En effet, il faudrait réellement faire preuve d'un courage politique hors du commun pour supprimer certaines de ces règles, ou même, dans un premier temps, procéder à des simplifications substantielles. Une des raisons principales en est que plusieurs des principes à la racine des paralysies observées concernent les méthodes de sélection et de promotion du personnel. Or, ces principes ont été mis en place pour empêcher que des influences politiques interviennent dans l'embauche et/ou la promotion de carrière. Aussi, même disposant des meilleures intentions du monde, n'importe quel parti qui désirerait ne serait-ce qu'examiner ces principes pourrait facilement porter flanc à d'acribes critiques d'adversaires politiques. On dénoncerait sans doute, et facilement, une tentative d'intervention indue du politique dans un domaine strictement encadré.

Pour résumer, nul ne semble pouvoir limiter ou éliminer un ensemble de règles qui, pourtant, semblent être la source de bien des inefficacités des politiques publiques. De plus, il serait beaucoup trop risqué pour un fonctionnaire de faire fi desdites règles et d'agir comme bon lui semble. Ce serait agir même contre les principes de la fonction publique professionnelle et neutre (Juillet et Rasmussen, 2008). Il appert qu'il est impossible de dénouer ce nœud gordien. Que faire devant cette aporie?

Une règle, en soi, n'agit ni ne contraint. Ce sont bien les individus qui les interprètent et y conforment leurs actions qui donnent aux règles, en quelque sorte, leur existence réelle.

Aussi, les règles ne peuvent poser problème que dans la mesure où les individus les interprétant et s'y conformant ne savent pas trouver de solutions pour satisfaire à la fois au mandat de leur organisation et aux éléments fondamentaux de la règle.

Toute solution réelle aux problèmes posés par ces règles doit donc dès lors passer par l'interprétation des acteurs que sont les fonctionnaires. En effet, ce sont bien leurs actions, inspirées réellement ou non par un ensemble de règles, et non les règles comme telles, qui vont provoquer la paralysie ou l'efficacité des institutions à laquelle nous avons référé ci-dessous.

Or, les acteurs dont nous venons de parler, ces fonctionnaires, sont un maillon important, bien qu'indirect, de la livraison des politiques publiques. En tant qu'administrateurs responsables des règles internes et en particulier des règles des ressources humaines, leur action aura nécessairement un effet, au moins indirect, bénéfique ou non, sur l'efficacité des programmes et services offerts aux Canadiens. Si, comme nous l'avons vu plus haut, les règles internes, ou du moins leur interprétation par les acteurs des ressources humaines, constituent parfois un obstacle aux politiques publiques, il est important de se demander comment on peut enlever cet obstacle. Or, comme les pages qui précèdent le soulignent, il ne semble pas possible de modifier les règles.

### Question de recherche

Notre recherche permettra donc, au terme d'une démarche inductive, d'étudier l'interaction entre les règles des ressources humaines et la mise en œuvre des politiques publiques. Nous cherchons à voir s'il y a interférence et, si c'est le cas, à comprendre comment les acteurs internes à l'administration publique influencent cette dynamique.

En somme, nous chercherons donc à répondre aux deux questions suivantes :

- Y a-t-il interférence entre la mise en œuvre des politiques publiques et les règles internes des ressources humaines?;
- Si interférence il y a, quel est le rôle des acteurs?

## CHAPITRE II – PRÉSENTATION DU CADRE CONCEPTUEL

Comme nous l'avons indiqué plus tôt, nous cherchons à comprendre comment les politiques publiques peuvent être contraintes, ou libérées, par l'interprétation des règles des ressources humaines. Pour ce faire, nous devons théoriser un ensemble d'observations et de pratiques qui ont su être très fécondes lorsque confrontées à la réalité de la gestion des ressources humaines au gouvernement fédéral. Pour interpréter les résultats de notre étude de cas, nous devons pouvoir compter sur un modèle qui sache mettre en relief, d'un point de vue théorique, les tensions bien concrètes vécues par les praticiens.

Notre cadre conceptuel est construit sur trois piliers :

Premièrement, les politiques publiques, et plus précisément le rôle des politiques institutionnelles comme éléments de cohérence dans la mise en œuvre de ces politiques publiques. Aussi, nous prendrons le temps de définir ce que nous entendons par politiques publiques et politiques institutionnelles, ainsi que par cohérence des politiques publiques.

Deuxièmement, puisqu'ils sont ceux qui donnent la vie aux politiques institutionnelles, nous définirons le rôle des acteurs dans cette tension de cohérence entre les politiques publiques et les politiques institutionnelles.

Troisièmement, nous nous tournerons vers un concept tiré de la sociologie pour comprendre le contournement des règles. Ce phénomène est essentiel pour comprendre ce qui peut motiver un individu à respecter une règle interne, ou à désobéir à celle-ci.

### Politiques publiques et cohérence

Nous avons recours, comme point de départ, au modèle de hiérarchie des institutions de Knoepfel et coll. (2015). Ce cadre d'analyse, qui présente l'interdépendance entre les politiques publiques et les politiques institutionnelles, nous permettra de mieux appréhender et expliquer les diverses interrelations des différentes règles des ressources



humaines avec les actions de l'État, et plus spécifiquement en étudiant le cas d'Environnement Canada.

Afin de bien utiliser les concepts structurant notre modèle théorique, commençons par définir quelques concepts clés qui nous permettront une analyse fructueuse.

### Politiques publiques

Traduction de l'anglais « *public policy* », le concept de « politiques publiques » est relativement récent et s'oppose au concept de « politique » entendu comme les jeux de pouvoir entre les acteurs politiques plus traditionnels. En effet, dans l'étude des politiques publiques, ce n'est pas le pouvoir comme tel qui est l'objet d'étude, mais bien la façon dont ce pouvoir répond aux enjeux de société identifiés (Knoepfel et coll., 2015). Si les États ont toujours, depuis la nuit des temps, cherché à instaurer un cadre général pour permettre la résolution heureuse des enjeux sociétaux, ce n'est qu'à partir des années 1950, avec l'émergence de l'État Providence, qu'ont été développées les actions dirigées vers des problèmes déterminés (Knoepfel et coll., 2015).

La définition exacte du concept ouvre à un grand nombre de possibilités, de simples à très complexes. La plus simple, et peut-être aussi la plus connue, est celle de Dye qui définit les politiques publiques comme : « Tout ce qu'un gouvernement décide de faire ou de ne pas faire » (Dye, 2012). Cherchant la même simplicité, Murrell et Surel (1998) discutent plutôt de « la substance visible de la politique ». De son côté, Thoenig (2004) voit une :

« ... intervention d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale dans un domaine spécifique de la société. »  
(Thoenig, 2004, p. 326).

La définition la plus complexe, mais probablement aussi la plus complète, nous apparaît être celle de Knoepfel *et coll.* :

« Enchaînement de décisions ou d'activités, intentionnellement cohérentes, prises par différents acteurs publics et parfois privés, dont les ressources, les attaches institutionnelles et les intérêts varient en vue de résoudre de manière ciblée un problème défini politiquement comme collectif. Cet ensemble de décisions et d'activités donne lieu à des actes formalisés, de nature plus ou moins contraignante, visant à modifier le

comportement de groupes sociaux supposés à l'origine du problème collectif à résoudre. » (Knoepfel *et coll.*, 2015, p. 42)

Dans le cadre de notre recherche, nous désirons utiliser une définition qui a l'avantage de la simplicité de celle de Dye, mais qui ajouterait le concept de résolution d'enjeux identifiés par Knoepfel *et coll.*, notion qui nous apparaît essentielle pour aborder la question de la cohérence que nous verrons plus loin.

Aussi, nous utiliserons la définition de politiques publiques de Pal (2006). Selon ce dernier, les politiques publiques constituent l'ensemble des actions ou inactions entreprises par un décideur public dans le but de résoudre un enjeu ou une série d'enjeux publics inter reliés<sup>11</sup>. Implicitement, on réfère à une grande quantité d'actions administratives et législatives combinées pour atteindre un but précis.

Toujours selon Pal, les politiques publiques ont trois composantes clés. D'abord, la définition de l'enjeu à résoudre par le décideur public. En effet, c'est bien la présence, réelle ou perçue, d'un enjeu suffisamment important qui exercera une pression pour la conception d'une politique publique visant sa résolution. Aussi, la définition précise de sa nature de même que de ses effets, sans oublier les multiples interactions entre celui-ci et d'autres enjeux publics, seront déterminantes pour décider des buts et des instruments.

Dans un deuxième temps, une politique publique aura un but qui sera tantôt général, tantôt très explicite, dépendant de la définition de l'enjeu.

Puis, finalement, on y trouvera des instruments appropriés dont on se servira pour répondre au but fixé (Pal 2006).

Il est intéressant de noter, à la suite de Knoepfel *et coll.* (2015), que ce n'est pas n'importe quels problèmes ou enjeux qui entraînent nécessairement une politique publique. En effet,

---

<sup>11</sup> Nous prenons ici une distance volontaire par rapport au texte anglais de Pal qui utilise « *Problems* » et que nous traduisons par « enjeux ». En effet, la notion de « problème » nous semble réductrice par rapport à « enjeux » qui rend mieux la variété des multiples objets des politiques publiques.

pour commander une réaction de l'État, les enjeux doivent être bien articulés et leur résolution doit être à la portée des décideurs publics<sup>12</sup>.

Cela étant dit, la réalité hyper complexe des États contemporains et la multitude de politiques publiques y correspondant posent la question de la cohérence des politiques publiques. En effet, étant donné que les enjeux publics auxquels les États doivent faire face sont nombreux, complexes et fortement interreliés, on retrouvera un grand nombre de politiques publiques qui, parfois, pourront entrer en conflit entre elles dans leurs buts ou moyens. De plus, le contexte de la mondialisation force les États à fonctionner dans un monde où leur interdépendance est chaque jour accentuée. Aussi, les politiques de l'un auront la plupart du temps un effet sur les autres. On constate donc bien l'importance de se questionner sur la cohérence des politiques publiques.

### Cohérences des politiques

La cohérence est un concept complexe qui présente une nature polysémique et qui, en plus de générer de nombreux débats dans plusieurs disciplines, demeure relativement difficile à définir (Savard, 2015)<sup>13</sup>. Pour l'analyse des politiques publiques, on s'intéresse généralement à la cohérence en tant qu'elle est un impératif à la fois politique et économique. En effet, d'une part, les décideurs publics qui cherchent à ne pas paraître incohérents et, de l'autre, les nécessités qui découlent de la gestion d'énormes structures administratives avec des ressources limitées (Di Francesco, 2001). Plusieurs auteurs

---

<sup>12</sup> Certains états de changements sociaux n'occasionnent pas de politiques publiques, notamment parce qu'ils ne sont pas articulés (par exemple, non-visibilité des conséquences, enjeux à long terme uniquement, non-représentation politique des groupes défavorisés, etc. ) ou parce qu'aucune modalité d'intervention étatique ne s'avère faisable et consensuelle (par exemple, impacts électoraux négatifs, absence d'institutions politico-administratives de mise en œuvre, impuissance à infléchir dans la pratique le comportement de certains acteurs privés, etc. ). Il s'agit donc d'abandonner une vision pluraliste qui suppose que l'État guichet répond de manière égalitaire et automatique à toutes les « demandes sociales ». (Knoepfel et coll., 2015, p. 25-26).

<sup>13</sup> Savard (2015) en vient même à dire « En effet, bien que la cohérence soit compréhensible pour l'intellect humain, comme concept, elle transcende toute définition rationnelle ». (p.2.)

(Duraiappa et Bhardwaj, 2007 ; Ugland et Veggeland, 2005) abordent la cohérence comme un mécanisme d'intégration, cherchant à organiser les objectifs, les buts, les acteurs et les instruments d'une politique publique pour assurer le succès de l'action.

Nous adoptons la définition de la cohérence présentée par Savard (2010), soit l'intégration d'idées, de différents acteurs, générant une synergie entre des éléments de politiques publiques associées au même domaine et produisant une compréhension commune des effets attendus desdites politiques. Cette définition a l'avantage d'être succincte et de mettre en exergue la fin attendue. En effet, nous étudierons dans cette recherche, l'interférence des règles des ressources humaines dans la mise en œuvre des politiques. Or, cette interférence, comme nous le verrons, peut avoir un effet sur la cohérence des politiques publiques dans la mesure où elle pourrait négativement influencer les effets attendus.

Cette cohérence peut être considérée selon différents axes d'analyse, soit interne, horizontale ou verticale (Pal, 2006). Dans un premier temps, les trois éléments clés des politiques publiques que nous avons vus plus haut, à savoir la définition, le but et les instruments, doivent être alignés pour assurer une certaine harmonie et efficacité. Les buts doivent correspondre aux enjeux identifiés, et les moyens pour y arriver doivent être proportionnés. C'est ce que nous appellerons la cohérence interne.

Deuxièmement, les politiques publiques pourront être considérées dans leur interaction avec les autres politiques d'un même niveau de gouvernement. En effet, on peut s'attendre à ce que les différentes politiques d'un même niveau de gouvernement aillent dans la même direction sans se nuire les unes aux autres. Il s'agit de la cohérence horizontale (Pal, 2006). Finalement, les politiques publiques pourront être étudiées relativement aux programmes et activités concrètes qui y prennent leurs sources. C'est ce que Pal définit comme la cohésion verticale. Cependant, comme le fait remarquer Savard et coll. (2013), on peut

aussi considérer avec plusieurs autres auteurs la cohésion verticale comme celle qui lie les politiques publiques à celles d'autres niveaux de gouvernement, international ou autre<sup>14</sup>.

Cependant, les politiques publiques doivent être mises en place par un appareil d'État, par une fonction publique, et l'on ne saurait comprendre la réalité complexe de la cohérence des politiques publiques sans avoir recours à un autre concept, celui des politiques institutionnelles.

### Politiques institutionnelles et administration publique

Par définition, les administrations publiques instaurent des règles qui cherchent à établir une certaine prévisibilité et standardisation de leurs actions. Ces règles, que nous appellerons ici politiques institutionnelles, définissent de grands principes que les organisations gouvernementales doivent suivre, et assurent une certaine efficacité dans les services à la population qu'offre l'État (Knoepfel et coll., 2015). On compte parmi ces politiques, des lois, décrets, politiques, règlements, etc., qui sont, dans les faits, la colonne vertébrale de la fonction publique. Or, bien que ce système de règles administratives existe dans tous les types de régimes, en démocratie il prend une dimension encore plus importante, car il assure la relative neutralité des décisions prises dans l'appareil public malgré les changements de partis au pouvoir. Quelle est l'importance de ces règles et d'où viennent-elles?

Rosanvallon (2008) soutient que, face à la subjectivité des aléas de la vie politique, la fonction publique, et ses règles administratives, et ce dans tous les systèmes politiques, a su imposer sa rationalité par sa neutralité, sa compétence et surtout sa stabilité. En quelque sorte, dans un contexte démocratique où un scrutin peut faire changer radicalement et

---

<sup>14</sup> For instance, vertical coherence could be seen as international (i.e. between EU and its member states) [May et coll. 2005; Gauttier, 2004; Azoulay, 2005], federal (i.e. between the federal government and the cantons) (Koschinsky and Swanstrom, 2001; Savard, 2010), or national (i.e. between a department and its regional offices) (Taylor, 2000; Jordan and Halpin, 2006). (Savard et coll., 2013, p.151)

profondément les orientations politiques et sociales d'un gouvernement et d'un pays tout entier, la fonction publique peut être vue comme la garante de l'intérêt public (Zusman, 2008). Ces qualités intrinsèques aux fonctions publiques modernes prennent leurs racines historiques dans les administrations publiques qui, de tout temps, ont apporté leur soutien aux États. De l'Empire romain à la gloire de Louis XIV en passant par les scribes de Babylone, la bureaucratie a toujours été ordonnée comme une armée en bataille. On y est habitué d'obéir aux ordres, de déférer à l'autorité hiérarchique et d'y inculquer les valeurs de l'État (Savoie, 2008).

Ce modèle est, en quelque sorte, la théorisation du système de Westminster-Whitehall qui prévoit, d'une part, une très nette séparation entre l'administration et le politique et, d'autre part, l'indépendance politique des hauts fonctionnaires. On en retrouve des illustrations, avec chacune leur variante propre, en Irlande, en Australie, au Royaume-Uni et, évidemment, au Canada. Or, ces pays de tradition Westminster-Whitehall sont reconnus pour être particulièrement friands des politiques institutionnelles, écrites et non écrites.

### La hiérarchisation des règles Knoepfel

Le modèle de hiérarchisation des règles institutionnelles de Knoepfel et coll. (2015) permet de visualiser de manière systématique et structurée le rôle de l'État et de sa fonction publique comme acteur au sens plénier du terme en matière de politique publique. En effet, s'inspirant des travaux de Weaver et Rockman (1993), ce modèle contredit les conceptions trop simplistes d'un État guichet complètement neutre et même celles, néomarxistes, d'un « État captif arbitraire » qui, par ses politiques publiques, ne veut qu'encourager la lutte des classes et, à terme, être juge et parti pour les bourgeois plus fortunés et mieux organisés politiquement. Au contraire, Knoepfel et coll. (2015) attribuent au système politico-administratif un rôle très actif en vertu duquel les actions collectives ne sont pas déterminées uniquement par des individus autonomes ou par l'évolution de l'environnement (économie, contexte social, etc.). L'État ne peut donc pas être conçu comme une entité passive et neutre réagissant à des demandes de groupes autonomes externes.

Knoepfel *et coll.* (2015) modélisent ce rôle actif de l'État en trois strates distinctes ayant un fort rapport hiérarchique entre elles :

Le cadre constitutionnel : cette première strate de règles constitue les fondements d'un régime politique et comprend un ensemble d'éléments structurants, écrit ou non<sup>15</sup>, qui fixent des normes de fonctionnement de l'État et visent, du fait même à réguler, les conditions d'arbitrage de conflits potentiels futurs. On y retrouve habituellement des énoncés sur la démocratie, l'État de droit, la structure de gouvernance de l'État en général. Pour l'État canadien, ce cadre de règles repose à la fois dans la Constitution écrite et sur un système de conventions coutumières<sup>16</sup>;

Les règles institutionnelles régissant les organisations administratives : soumises aux règles constitutionnelles, les règles institutionnelles représentent une seconde strate régissant l'acteur État. Ces dernières définissent et régissent les organisations qui constituent l'appareil d'État. Ces règles assurent une régularité et une prévisibilité dans l'agir des fonctionnaires en encadrant ce dernier par le biais d'un ensemble de principes hiérarchiques et administratifs. Les politiques, lignes directrices et divers codes en constituent des exemples évidents;

L'arrangement politico-administratif : troisième strate de règles, l'arrangement politico-administratif décrit l'ensemble de règles qui visent à orienter et coordonner l'action de divers acteurs publics pour la résolution d'un enjeu précis.

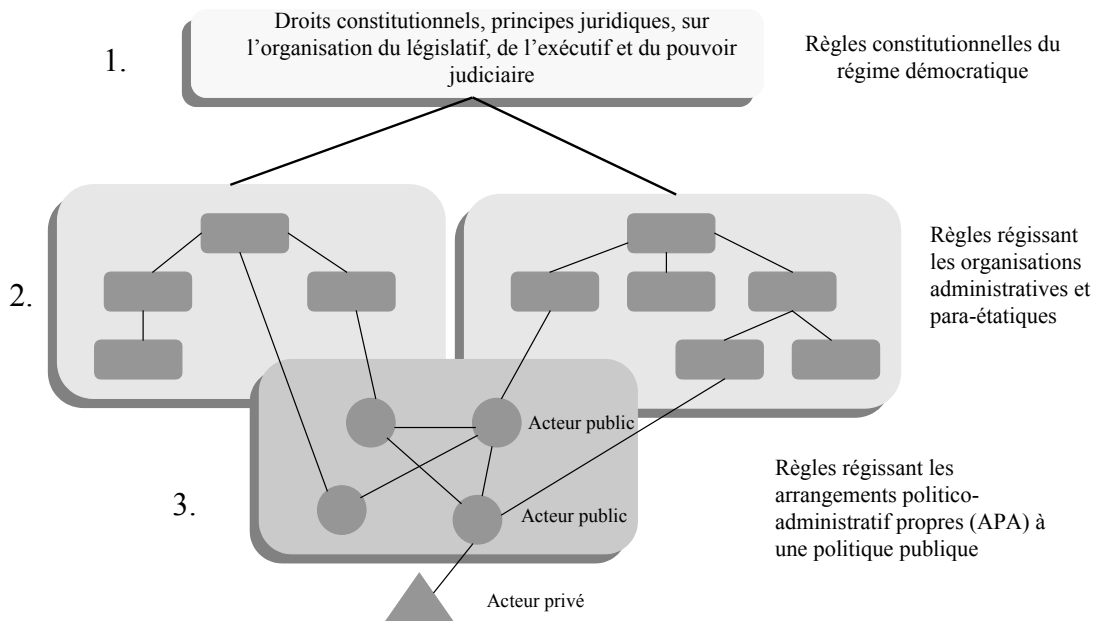
---

<sup>15</sup> Au Royaume-Uni, l'ensemble de la Constitution repose sur des usages ancestraux, la coutume, et non sur une Constitution écrite. Ceci étant dit, une bonne partie des principes de la Constitution britannique se trouvent en noir sur blanc dans la *Common Law* et/ou dans la *Magna Carta*. Mais, il est vrai que cette Constitution est certes moins explicitement rédigée que, par exemple, la Constitution américaine (Van Loone et Whittington, 1984).

<sup>16</sup> Dans ce régime hybride et se fondant en partie sur une Constitution écrite, le poste de premier ministre, par exemple, est une convention coutumière qui est apparue face au retrait progressif de la Couronne dans le gouvernement. Les ministres, quant à eux, trouvent une existence écrite dans la Constitution en tant que conseillers du gouverneur général et garants des divers portefeuilles de la Couronne (Van Loon, Whittington 1984. De son côté, l'administration publique n'a également pas d'existence constitutionnelle (Bourgault et Savoie, 2009]; son existence repose plutôt dans la seconde série de règles, comme nous le verrons sous peu.

L'articulation de ces éléments importants est présentée dans la figure 1.

Figure 1 – Hiérarchie des règles institutionnelles



Source : Knoepfel et coll., 2015

Les deux premières strates (règles constitutionnelles et règles institutionnelles régissant les organisations administratives) peuvent être regroupées sous le vocable de politiques institutionnelles. Lorsqu'elles sont ainsi contemplées comme un tout, on peut les définir comme :

« L'ensemble des décisions et des activités publiques qui ont pour objet de garantir et d'améliorer le fonctionnement de l'appareil étatique. Ces politiques ne concernent pas seulement le gouvernement et l'administration, mais aussi le parlement et la justice. S'y ajoutent les décisions qui ont trait aux principes constitutionnels tels que le fédéralisme législatif et exécutif, l'État de droit ou la démocratie. » (Knoepfel *et coll.*, 2015, p. 120).

Cette modélisation en strates hiérarchiques des politiques institutionnelles commande la logique suivante, à savoir que :

« Les règles institutionnelles relevant de décisions prises par un ensemble d'acteurs(s) d'un niveau supérieur représentent des contraintes (positives ou négatives) pour le(s) niveau(x) inférieur(s). » (Knoepfel et coll., 2015, p. 135).



Pour cette raison, un arrangement politico-administratif (la 3<sup>e</sup> strate) ne peut pas exister indépendamment des règles internes à une organisation en particulier (2<sup>e</sup> strate), ce qui peut certainement créer des enjeux de cohérence, ou même mettre un acteur de l'arrangement politico-administratif en situation d'écartèlement<sup>17</sup>.

En effet, aucune politique publique d'envergure ne pourra faire fi des règles relativement contraignantes des politiques institutionnelles, et les tensions qui naîtront entre la politique et les règles, auront un impact sur la cohérence des politiques publiques.

Lorsque viendra le temps de la mise en œuvre de la politique publique, l'articulation pratique suivra, pour Knoepfel *et coll.* (2015), par le filtre de cinq éléments qu'ils appellent un programme politico-administratif, qu'ils définissent comme :

« L'ensemble des normes et actes réglementaires que les parlements, les gouvernements et les autorités chargées de l'exécution considèrent comme nécessaires pour appliquer une politique publique. » (Knoepfel *et coll.*, 2015, p. 190).

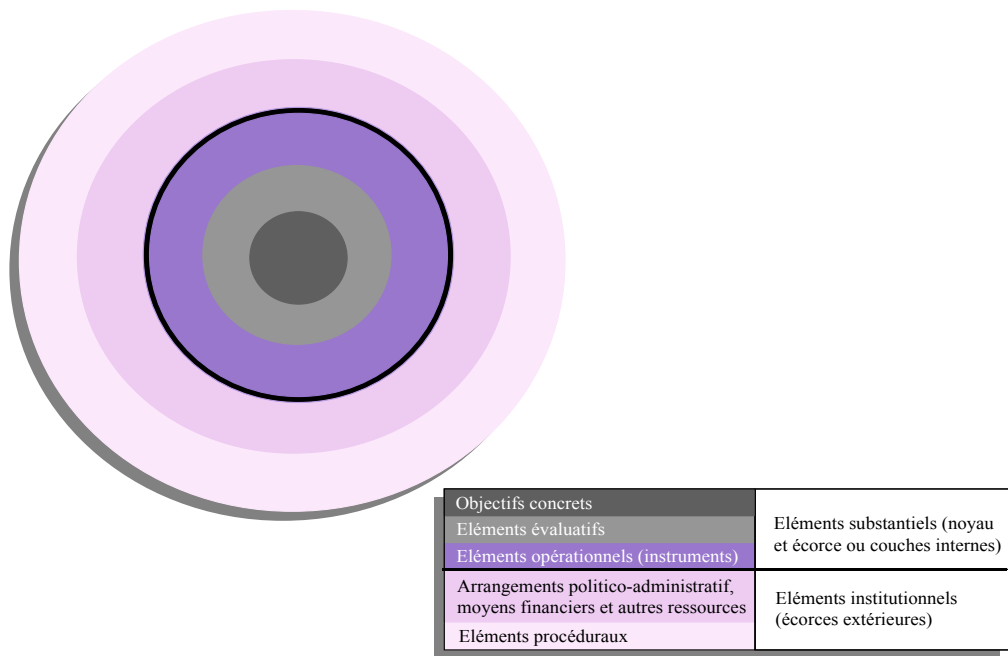
Pour Knoepfel *et coll.* (2015), ce programme politico-administratif est constitué de 5 éléments, à savoir les objectifs concrets, les éléments évaluatifs, les éléments opérationnels (instruments), les arrangements politico-administratifs<sup>18</sup> (moyens financiers et autres ressources), ainsi que les éléments procéduraux. Voir la figure 2 ci-dessous.

---

<sup>17</sup> Cette hiérarchisation repose aussi sur l'idée que plus la strate est élevée, plus les règles seront difficiles à modifier, ce que Knoepfel (2006) identifie comme le processus historique d'accumulation et de sédimentation des règles de fonctionnement de l'État. Les politiques publiques devront se faufiler, autant que faire se peut, et trouver leur place malgré les règles institutionnelles diverses qui leur feront la vie dure.

<sup>18</sup> Les arrangements politico-administratifs représentent l'ensemble organisé des acteurs publics ou parapublics responsable de la mise en œuvre d'une politique publique.

Figure 2 – Éléments constitutifs d'un programme politico-administratif



Source : Knoepfel *et coll.*, 2015

L'analyse des cinq éléments constitutifs permet de mettre en exergue les possibles incohérences entre les différents niveaux qui peuvent avoir une influence, directe ou indirecte, sur la qualité et la quantité des « *outputs* » des politiques publiques (Knoepfel *et coll.*, 2015).

### Éléments procéduraux

Knoepfel *et coll.* (2015) définissent les éléments procéduraux comme les services administratifs qui interviennent dans le cadre des politiques publiques en faisant respecter des dispositions et politiques institutionnelles. La gestion des ressources humaines, dans la mesure où on la considère comme une fonction administrative appuyant les organisations et, ce faisant, administrant un ensemble de politiques institutionnelles, peut être considérée comme faisant partie intégrante des éléments procéduraux. En tant que dernier élément administratif du programme politico-administratif elle a nécessairement un effet sur les autres éléments du système, dont certainement sur l'objectif de la politique publique. Dans

la mesure où la gestion des ressources humaines n'est pas alignée avec les objectifs de la politique publique, surgira nécessairement un enjeu de cohérence.

Cette réflexion sur les politiques institutionnelles, particulièrement sur les enjeux de cohérence qui peuvent en surgir, nous entraîne logiquement vers un 4<sup>e</sup> axe de cohérence qui s'ajoute aux trois déjà identifiés ci-haut, à savoir les axes interne, horizontal et vertical.

#### Un 4<sup>e</sup> axe de cohérence

En ce sens, nous abondons dans le même sens que Savard et coll. (2013) en insistant sur l'importance d'un nouvel axe d'analyse de cohérence des politiques publiques<sup>19</sup>. Ce nouvel axe, dit transversal, permet d'ajouter l'influence propre aux règles internes des administrations et permet d'examiner s'il y a interférence ou non.

En effet, il faudrait méconnaître la réalité du fonctionnement d'un État moderne pour ne pas constater les possibles interactions, voire même les tensions, entre les politiques publiques et les politiques institutionnelles. Selon Knoepfel et coll. (2015), ces tensions émergent du contexte propre qui a mené à leur naissance. Comme nous l'avons vu, les politiques institutionnelles émergent d'un besoin d'optimiser ou de standardiser les opérations institutionnelles de l'État. Dans le cas qui nous concerne, nous pourrions donner l'exemple de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*. Par ailleurs, les politiques publiques prennent leur source dans le besoin de résoudre un enjeu social en tentant de modifier certaines conditions influençant cet enjeu. De plus, ces deux types de politiques évoluent dans des contextes et à des vitesses radicalement différents. Cette différence de contexte entre les besoins des mandarins et de leurs institutions, et ceux des différents

---

<sup>19</sup> Savard *et coll.* (2013) parlent d'un 3<sup>e</sup> axe puisqu'ils ne considèrent pas la cohérence interne comme un axe comme tel, ce que nous faisons. Aussi, pour les besoins de notre recherche, nous parlerons bien d'un 4<sup>e</sup> axe de cohérence. (p. 151)

acteurs sociaux, crée, presque inmanquablement, un hiatus difficilement évitable (Savard *et coll.* 2013).<sup>20</sup>

Or, cet hiatus inévitable peut entraîner deux effets potentiels (Knoepfel *et coll.*, 2015). Dans la plupart des cas, les politiques institutionnelles prendront le dessus sur les politiques publiques, à un tel point que les décideurs publics devront, de gré ou de force, remodeler ces dernières sur les politiques institutionnelles. Knoepfel parle d'une situation « tueuse de politiques publiques ». Au contraire, il arrive parfois que la force combinée des acteurs politiques et sociaux soit si puissante qu'elle outrepassse les impératifs des politiques institutionnelles. Il s'agit ici d'une situation « tueuse de politiques institutionnelles ».

Ce 4<sup>e</sup> axe de cohérence peut, selon Savard *et coll.*, largement inspiré de Knoepfel, se solder en trois types de scénarios. On peut en effet imaginer une situation où règne une certaine harmonie entre les politiques publiques et les politiques institutionnelles. Deuxièmement, on peut ou pourra parfois assister à une situation tueuse de politiques publiques. Troisièmement, on pourrait constater que la tension devienne une situation tueuse de politiques institutionnelles.

Nous avons donc établi l'effet réel, en elles-mêmes, des politiques institutionnelles sur les politiques publiques et leur cohérence. Mais, comme nous l'avons dit précédemment, le portrait ne suffirait pas si nous ne tenions pas compte du rôle clé de certains acteurs qui influencent de manière marquée l'interprétation des politiques institutionnelles et, en quelque sorte, leur donnent leur mordant.

### Rôle des acteurs dans les tensions entre politiques institutionnelles et politiques publiques

Les politiques publiques ne peuvent exister que dans la mesure où elles sont mises en œuvre. Cette mise en œuvre comporte, comme nous l'avons vu, un certain nombre d'éléments procéduraux et se frotte, si l'on peut dire, à l'aspérité des politiques

---

<sup>20</sup> « *Simply put, because institutional policies are concerned with a different reality than public policies, they are not necessarily attuned to the needs of their public policy counterparts.* » (Savard *et coll.*, 2013)

institutionnelles, ce qui peut entraîner des distorsions à l'égard de la cohérence. Or, cette mise en œuvre, tant du côté de la politique publique que de celui de l'application des politiques institutionnelles, passe nécessairement par une administration publique qui intervient directement ou indirectement.

Or, les administrations publiques sont composées d'acteurs internes dont le rôle sera de mettre en œuvre les politiques publiques en respectant le cadre institutionnel régulant leur agir. Lorsque nous parlons d'« acteurs », nous désignons un groupe organisé, ou un ensemble administratif, capable d'actions conscientes par le truchement de ressources communes et d'un certain nombre d'orientations normatives (Pancaldi, 2012).

Pour Scharpf (2008), les acteurs sont bel et bien une catégorie conceptuelle distincte des institutions<sup>21</sup>. Loin de n'être qu'un élément quelconque, Scharpf les conçoit même comme les premiers déterminants, les acteurs centraux, plus importants encore que les institutions quant à leur rôle sur les politiques publiques. D'ailleurs, ce rôle potentiellement déterminant des acteurs dans le contexte des politiques publiques est déjà évoqué dans le modèle de Knoepfel *et coll.* :

« En effet, nous postulons en second lieu que les acteurs engagés dans une politique publique peuvent, lors de chaque étape, utiliser les règles institutionnelles en vigueur et les ressources encore non exploitées pour tenter d'influencer le contenu de l'étape concernée. Par-là, ils vont chercher à ajuster, à modifier, voire à annuler ce qui avait été défini, décidé ou déjà amorcé concrètement lors des étapes précédentes. » (Knoepfel et coll., 2015, p. 150)

Mais il est important de noter que l'acteur n'est pas neutre. En effet, ce qui va motiver celui-ci et lui donner une véritable orientation dans son action sur les politiques institutionnelles, va être conditionné par ses intérêts ou par ceux de son organisation (Scharpf, 2008). Pour Katzenstein (1996) ce conditionnement de l'acteur dans sa relation avec la politique publique provient d'un ensemble de normes collectives qui vont informer son comportement. Ces normes peuvent venir, entre autres, de la culture de l'organisation;

---

<sup>21</sup> Nous traduisons ici l'expression anglaise « *Theorically distinct category* ».

on parlera dès lors de normes institutionnelles façonnant le comportement de l'acteur (Katzenstein, 1996). Thelen (1999) prévient que certaines cultures institutionnelles peuvent contenir, en germe, les éléments de leur propre déconstruction.

La question des acteurs est capitale dans notre recherche. En effet, la gestion des ressources humaines est tributaire des acteurs. Dans le cadre de notre étude, nous considérerons comme acteur le couple gestionnaire-conseiller. Nous faisons ce choix étant donné le lien intrinsèque des deux éléments dans l'action unique d'interpréter les règles internes.

En effet, les gestionnaires reçoivent des pouvoirs délégués en ressources humaines. Ces pouvoirs doivent être utilisés en consultation avec les professionnels des ressources humaines de la fonction publique. Ces derniers, en interprétant les règles institutionnelles pour leur application pratique, se trouvent à être la courroie de transmission entre les politiques institutionnelles et les programmes, responsables de la livraison des politiques publiques. Ils sont au foyer des tensions décrites dans le modèle de Knoepfel et coll, (2015). Ceci étant dit, les gestionnaires demeurent responsables de leurs décisions, que celles-ci soient en accord ou non avec les conseils des professionnels des ressources humaines.

### Acteurs et éléments procéduraux

Et nous voilà donc au cœur de notre cadre théorique avec ces 3 éléments essentiels. Premièrement, nous avons établi que les éléments procéduraux en tant que 5<sup>e</sup> élément constitutif du programme politico-administratif dépeint par Knoepfel et coll. peuvent avoir un réel effet sur la mise en œuvre des politiques publiques allant jusqu'à poser des problèmes au niveau de la cohérence des politiques publiques.

Deuxièmement, nous avons aussi établi que les ressources humaines en tant que services administratifs établis étaient l'un de ces éléments procéduraux. La mise en œuvre de ces éléments procéduraux passe par des acteurs (le couple gestionnaire-conseiller en ressources humaines) qui interprètent les règles et les appliquent.

Troisièmement, nous avons établi que les acteurs ne sont pas neutres et vont agir conformément à un certain conditionnement, essentiellement nourri du contexte culturel

de l'organisation (dans le cas qui nous concerne, de la fonction administrative) dans lequel ils baignent.

Il nous reste à traiter des règles en tant que telles et du comportement des acteurs vis-à-vis de celles-ci.

### Contournement des règles

Un dernier élément nous manque, et il est capital, pour pouvoir articuler une explication conceptuelle complète. Nous venons de voir que les acteurs n'étaient pas neutres et agissaient en fonction de certaines prédispositions, certains réflexes culturels. Cependant, il est d'expérience que nul comportement n'est parfaitement inéluctable, et il est toujours une circonstance où l'acteur pourra être influencé d'une façon ou d'une autre à agir concrètement à l'encontre de son conditionnement. En effet, un individu qui répète le même comportement pendant un temps donné peut toujours modifier ce comportement pourvu que le contexte soit favorable audit changement. On peut donc imaginer, dans le cas qui nous concerne, que les conditions appropriées permettraient certainement aux acteurs responsables des politiques institutionnelles d'interpréter ces dernières de manière favorable aux politiques publiques, même à contre-courant d'une culture qui les encouragerait à faire le contraire. Quels sont les éléments déclencheurs d'un changement? Comment pourrait-on même expliquer ce changement?

Potocki Malicet (1997), dans une étude sur l'application des règles dans le milieu universitaire, conclut :

« Toute organisation est un lieu d'équilibre entre les buts qui lui sont propres et les buts de ceux qui la constituent. Quand une règle ne permet pas d'effectuer les activités prescrites de façon adéquate, la pression qui naîtra de cette situation dysfonctionnelle n'aboutira pas à l'abandon de cette règle, mais elle fera l'objet d'aménagements de la part des acteurs. » (Potocki Malicet, 1997, p. 68)

Cette interprétation se base sur la théorie du sociologue Pierre Bourdieu (1980), qui a établi qu'une règle officielle ne peut avoir d'effet sur les individus que lorsque l'intérêt à la respecter l'emporte sur l'intérêt à la contredire. Dès qu'il semble y avoir plus d'avantages à désobéir à une règle qu'à y obéir, l'adhésion à la règle se modifie et, comme l'a si bien dit Potocki Malicet (1997), sans pouvoir changer la règle, on cherche désormais des aménagements. Bref, on cherche à la contourner. Nous avons vu la même idée précédemment chez Borry (2015).

Or, l'acteur n'agit pas seul. Il fait partie d'un groupe, et l'individu cherche constamment à « être en règle » avec le groupe (Bourdieu, 1980). Il faudra donc que le groupe (ou, du moins, une partie suffisamment importante de celui-ci) lui-même constate qu'il y a un avantage plus grand à désobéir à la règle qu'à la respecter pour que cette recherche d'accommodements se réalise.

Il s'agit donc d'une question de calcul de « coût/bénéfice » où l'acteur, comme membre d'un groupe, cherche à faire ce qui lui paraît le mieux, et même parfois contre la règle établie. Encore faut-il voir quel serait, dans le cas des règles institutionnelles, ce « mieux » qui forcerait l'acteur à agir ainsi.

Potocki Malicet (1997) croit pour sa part que les organisations disposent d'une certaine force interne qui les pousse à faire preuve de créativité en vue d'atteindre les objectifs de l'organisation. Ce serait cette énergie interne qui permettrait aux acteurs de faire preuve de créativité et de contourner les règles établies dans le but de satisfaire aux raisons d'existence de l'organisation. Pour Bourdieu (1980), même si l'acte n'est pas forcément conscient, l'acteur finira toujours par intégrer ce que la scolastique a appelé une intention objective. Les acteurs cherchent, au fond, le bien de l'organisation.

## Modélisation

Le modèle de mise en œuvre des politiques publiques ci-dessous articule tous les éléments clés de notre cadre conceptuel tel que présenté dans ce chapitre. Il montre l'acteur au centre de la mise en œuvre des politiques publiques. Cet acteur est un couple formé de deux éléments, gestionnaire et conseiller, qui pourront soit être en harmonie ou soit en tension.



Pour atteindre le résultat voulu, l'acteur doit passer par le labyrinthe des règles et subir, dans l'action de mise en œuvre des politiques publiques, les effets des règles internes. Cet agir de mise en œuvre aura un impact sur le résultat et, potentiellement, sur la cohérence des politiques publiques et, même plus généralement, sur les actions de l'État.

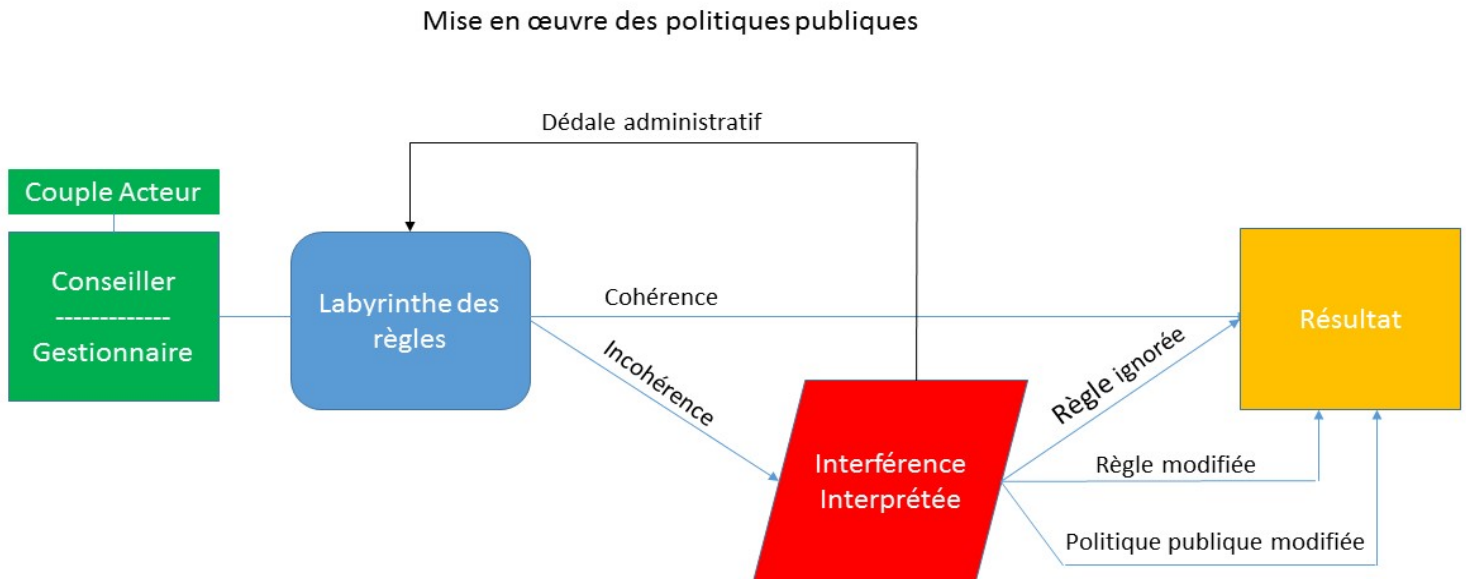
En passant par ce labyrinthe, deux possibilités émergent. Soit il y a cohérence entre les règles internes et l'agir, en quel cas, l'agir aboutit directement au résultat. Soit il y a incohérence en raison d'une interférence des règles internes sur l'agir de mise en œuvre.

L'interférence appelle une interprétation par l'acteur de la règle interne. Cette interprétation, qui sera toujours le résultat des jeux d'équilibre à l'intérieur du couple acteur, dépendra de plusieurs facteurs de conditionnement et d'un calcul coût/bénéfice. L'acteur a-t-il avantage à obéir ou à désobéir à la règle?

De cette interprétation résulteront deux possibilités. Soit l'acteur interprétera les règles internes de manière stricte, en considérant une prédominance de la règle interne sur le résultat de l'agir, ce qui résulte en un dédale administratif. Soit l'acteur interprétera la règle interne en postulant une prédominance du résultat sur la règle interne. Le cas échéant, cette interprétation orientée sur le résultat pourra avoir trois conséquences. L'acteur pourra ignorer la règle interne pour aller directement au résultat, modifier la règle interne pour mettre fin à l'interférence et revenir à une certaine cohérence, ou modifier la politique publique pour atteindre le résultat en tenant compte des paramètres d'interférence de la règle interne.

La figure qui suit modélise cet agir.

Figure 3 : Modélisation du cadre conceptuel – Mise en œuvre des politiques publiques et règles internes



### Sommaire du cadre conceptuel

Comme nous avons évoqué beaucoup de concepts au cours de ce chapitre, nous tenons à résumer les trois piliers de notre cadre conceptuel en quelques phrases.

Par le biais de politiques publiques, l'État cherche à résoudre un problème précis. La mise en œuvre de ces politiques publiques suppose un appareil gouvernemental lui-même régi par un certain nombre de règles que nous avons appelées politiques institutionnelles. Il peut arriver que les politiques publiques ne soient pas cohérentes, et une des sources de cette incohérence peut résider dans une certaine tension entre politiques publiques et politiques institutionnelles.

Ces politiques institutionnelles sont interprétées et mises en œuvre par des acteurs conditionnés par un certain nombre de facteurs. Lors de l'interprétation, il peut arriver deux choses. Soit qu'il n'y ait pas d'obstacles aux objectifs de la mise en œuvre, auquel cas la mise en œuvre se poursuit comme prévu. Soit qu'il y ait obstacle, auquel cas l'acteur doit décider quel facteur sera primordial : le respect de la règle interne, avec les risques d'incohérences y étant attachées, ou encore une interprétation directement en lien avec les objectifs des politiques publiques. Dans tous les cas, l'interprétation qu'en fait l'acteur sera en fonction de ce qui lui apparaît plus avantageux personnellement et sera conditionnée par la culture, ou sous-culture, de l'organisation.

Ce cadre conceptuel nous fournit tous les éléments dont nous avons besoin pour donner suite à notre recherche.

## Chapitre III – Méthodologie

Pour répondre à notre question de recherche, nous avons choisi d'utiliser le cas d'un important ministère canadien, Environnement Canada, dans lequel nous avons eu l'occasion de travailler pendant plus de deux ans et demi. La proximité du terrain d'observation nous a permis d'avoir facilement accès à une documentation qui, bien que publique en tant que telle, aurait été difficilement mise au jour par un chercheur n'ayant pas de tels accès.

Nous avons déjà indiqué à quelques reprises que notre recherche prenait sa source dans l'observation cumulée d'expériences professionnelles à la fonction publique canadienne. À titre de cadre supérieur en ressources humaines dans plusieurs ministères fédéraux, nous avons eu la chance d'observer certains succès dans la gestion des ressources humaines en diminuant les inconvénients créés par le labyrinthe de politiques institutionnelles imposées aux gestionnaires. Mais comment utiliser cette expérience pratique et subjective dans le cadre d'une recherche universitaire? Malgré la nature limitée de notre expérience, et le biais de l'observateur participant à l'action, il eût été dommage de perdre ces données brutes auxquelles aucune autre méthode ne pourrait donner accès.

Pour utiliser le fruit de notre expérience tout en respectant des exigences méthodologiques les plus rigoureuses, nous avons choisi de procéder à une analyse de cas soutenue par une analyse documentaire dans une démarche inductive. En effet, l'ensemble des faits que nous décrirons, de même que l'analyse que nous en tirerons, proviennent de documents fédéraux officiels. Ces documents, qui ont fait partie de notre quotidien en tant que praticien, ont été relus et réinterprétés dans le cadre de notre recherche, avec distance, sous la lumière de notre cadre conceptuel pour nous fournir les données essentielles à notre réflexion critique sur notre pratique professionnelle.

Le présent chapitre présentera le cas à l'étude, justifiera le choix des documents constituant le corpus soumis à l'analyse et présentera la mécanique de notre processus analytique.

## Analyse de cas

L'analyse de cas est une stratégie de recherche dans le cadre de laquelle un chercheur étudie un objet (processus, individus, activités) pendant une période précise et délimitée, dans le but d'obtenir un maximum d'informations concernant cet objet (Creswell, 2013). Il ne s'agit pas, en soi, d'une méthode de collecte de données, mais plutôt d'une approche méthodologique qui inclut un ensemble de méthodes de recueil de données (Berg, 1999).

Deux types d'analyses de cas sont possibles. On peut chercher à connaître un cas particulier, en raison même de ce qui le différencie d'autres cas, ou, au contraire, on peut « utiliser » une analyse de cas pour chercher à y démontrer l'application de principes généraux et ainsi mieux comprendre leur articulation dans la réalité (Berg, 1999). Ce deuxième type d'analyse de cas est bien ce que nous avons choisi de faire dans le cadre de notre mémoire.

Plus précisément, comme nous l'avons articulé plus haut, nous cherchons à comprendre, de manière inductive, les interactions entre les règles des ressources humaines et la mise en œuvre des politiques publiques, et à comprendre le rôle des acteurs dans celles-ci.

## Description du cas à l'étude

Notre étude porte sur le cas de la Direction générale des ressources humaines, responsable de la dotation, de la classification, de l'équité en matière d'emploi et des langues officielles à Environnement Canada. Nous avons choisi ce cas, car nous y avons travaillé pendant près de deux ans et demi et avons été témoin et acteur des événements que nous allons décrire et analyser. Ce cas particulier était non seulement aisé à observer, par le biais de l'accès direct aux documents officiels, mais il présentait aussi toutes les caractéristiques utiles pour répondre à notre question de recherche.

Pour permettre de mieux comprendre le contexte, il convient de prendre un moment pour décrire le mandat de ce Ministère.

## Description d'Environnement Canada<sup>22</sup>

Créé en 1971, Environnement Canada est le Ministère fédéral responsable des questions environnementales et veille au maintien d'un environnement propre, sécuritaire et durable. Pour y arriver, le Ministère mène des activités de recherche, élabore et applique des politiques publiques et des règlements, et offre un ensemble de services relatifs aux prévisions météorologiques pour les activités civiles, maritimes, aériennes et militaires.

Plus précisément, la *Loi sur le ministère de l'Environnement* définit les pouvoirs, les tâches et les fonctions du ministre de l'Environnement :

- *la conservation et l'amélioration de la qualité de l'environnement naturel, notamment celle de l'eau, de l'air et du sol, et la coordination des politiques et programmes pertinents du gouvernement du Canada;*
- *les ressources naturelles renouvelables, notamment les oiseaux migrateurs et la flore et la faune sauvages en général;*
- *la météorologie;*
- *l'application des règles et règlements institués* (Canada, 2015).

Outre les pouvoirs conférés aux termes de ladite loi, le ministre de l'Environnement exerce des pouvoirs additionnels prévus par un ensemble d'autres textes législatifs<sup>23</sup>. Environnement Canada travaille en partenariat avec d'autres ministères fédéraux particulièrement pour l'exercice de responsabilités secondaires ou partagées avec ces autres ministères<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Les informations qui suivent sont tirées du Rapport sur les plans et priorités 2014-2015, publié sur le site du Conseil du Trésor : <http://www.ec.gc.ca/default.asp?lang=Fr&n=024B8406-1&offset=3&toc=show#s1>

<sup>23</sup> Notons au passage, la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1999), la *Loi fédérale sur le développement durable*, et la *Loi sur les espèces en péril*.

<sup>24</sup> Environnement Canada fournit, par exemple, des renseignements et des analyses à d'autres entités fédérales pour assurer des évaluations holistiques. On compte plusieurs lois qui interagissent ainsi avec le mandat d'Environnement Canada et qui forcent, en quelque sorte, la collaboration horizontale, dont : la *Loi sur la Fondation du Canada pour l'appui technologique*

Pour remplir son mandat envers la population canadienne, Environnement Canada vise les trois résultats stratégiques suivants :

- Résultat stratégique 1 : *L'environnement naturel du Canada est conservé et restauré pour les générations actuelles et futures.*
- Résultat stratégique 2 : *La population canadienne est équipée pour prendre des décisions éclairées quant aux conditions changeantes du temps, de l'eau et du climat.*
- Résultat stratégique 3 : *Les menaces que représente la pollution pour les Canadiens ainsi que pour leur environnement sont minimisées.* (Canada, 2015)

Ces trois résultats stratégiques se déclinent en neuf programmes et 26 sous-programmes et visent tous à assurer le résultat global du gouvernement du Canada à savoir un environnement propre, sécuritaire et durable. Pour réaliser ce mandat, le Ministère pouvait compter, en 2014-2015, sur 6 400 équivalents temps plein<sup>25</sup> et une enveloppe budgétaire totale de plus d'un milliard de dollars<sup>26</sup> (Environnement Canada, 2014).

---

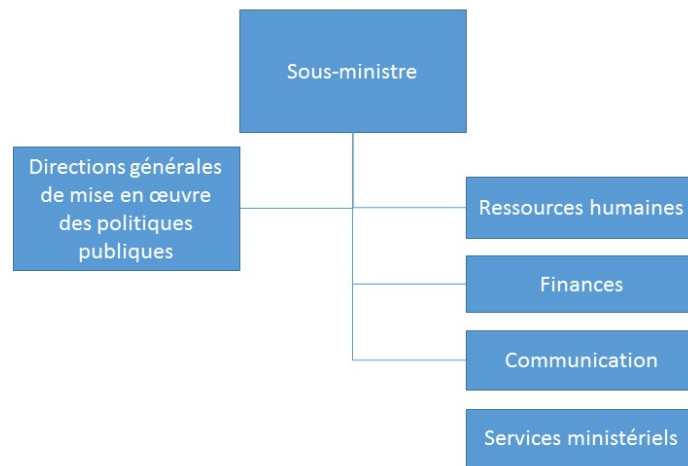
*au développement durable* (Ressources naturelles Canada), la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques* (Transports Canada, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, Ressources naturelles Canada), et la *Loi sur les pêches* (Pêches et Océans Canada).

<sup>25</sup> Le Secrétariat du Conseil du Trésor définit l'équivalent temps plein (ETP) comme suit : *Indicateur correspondant à la charge complète d'une année-personne inscrite au budget d'un ministère. Les ETP sont calculés selon un taux d'heures de travail assignées en relation avec les heures normales de travail, qui sont établies dans les conventions collectives.* (Conseil du Trésor, s.d.) En d'autres mots, il s'agit d'un indicateur budgétaire qui cherche à définir les dépenses salariales en lui attribuant un équivalent théorique qui correspondrait au nombre d'employés pouvant être rémunérés à partir de cette enveloppe si tous ces derniers gagnaient le même salaire et restaient à l'emploi du ministère sans discontinuation, à temps plein, pour l'année de référence budgétaire. En raison de tous ces facteurs, on ne peut pas établir de corrélation directe avec le nombre d'employés à l'emploi du Ministère. Ce nombre se situait plutôt aux alentours de 6 500 pendant la même période.

<sup>26</sup> Ce montant comprend, en plus des dépenses de fonctionnement, les sommes allouées aux immobilisations de même que celles vouées aux subventions et contributions. Environnement Canada est un ministère de grande envergure, parmi les 10 plus grands du gouvernement fédéral en termes de dépenses et d'employés.

À l’instar de tous les ministères canadiens, des services internes viennent soutenir l’exécution du mandat ministériel. En plus des ressources humaines, que nous étudierons de manière particulière, ces services comprennent, entre autres, les services des communications, des contrats, de la gestion informatique. À Environnement Canada, ces services sont regroupés en quatre directions générales à savoir la Direction générale des services ministériels, la Direction générale des communications, la Direction générale des finances et, finalement, la Direction générale de la gestion des ressources humaines.

Figure 4 – Organigramme des directions générales des services à Environnement Canada en avril 2013



### Services de ressources humaines

En avril 2013, la gestion des ressources humaines à Environnement Canada était soutenue par une direction générale dédiée à cette fonction. Cette direction générale regroupait environ 300 employés travaillant dans un modèle national virtuel.

Nous entendons, par modèle virtuel, un modèle de livraison de services où l’emplacement géographique de la plupart des postes n’est pas directement déterminé par les rapports



hiérarchiques ni par la localisation des clients desservis. Par exemple, le directeur général à Gatineau pouvait avoir un directeur à Vancouver, appuyé par un gestionnaire à Halifax, lui-même appuyé par un chef d'équipe à Toronto qui, à son tour, supervisait un conseiller à Québec dont l'adjoint était à Winnipeg et qui desservait des clients partout au pays. Ce modèle, un peu déconcertant dans une vision traditionnelle du management, était rendu possible par la technologie et des techniques modernes de gestion de la performance. Il comporte certains avantages, dont celui de pouvoir tirer profit du talent, peu importe où il se situe au pays, mais constitue aussi un défi, particulièrement au niveau des langues officielles étant donné le phénomène de concentration du personnel bilingue dans certaines régions du pays.

Le passage à un modèle virtuel a eu lieu en 2011 et a représenté une difficile transition. Anciennement dans un modèle décentralisé et régional, les services des ressources humaines répondaient à une structure bicéphale de commandement. Il s'agissait alors d'un modèle classique de livraison des services de ressources humaines dans le cadre d'un grand ministère décentralisé dont le mandat contenait tout un pan de la réalité régionale. Voici comment fonctionnait ce modèle :

- D'un côté, fonctionnel, les services de ressources humaines se rapportaient à l'administration centrale des ressources humaines d'Environnement Canada située dans la région de la capitale nationale. Ce rapport fonctionnel assurait une certaine uniformité des activités avec le cadre de gestion des ressources humaines de la fonction publique canadienne;
- D'un autre côté, un lien direct hiérarchique liait les spécialistes des ressources humaines dans les régions avec la direction générale régionale. Ce lien s'avérait nécessaire, puisque les services offerts par ces employés étaient spécifiquement dédiés aux opérations particulières à la région qu'ils desservaient.

Ce modèle comprenait de très nombreux avantages. Premièrement, d'un point de vue de solutions d'affaires, les opérations et programmes régionaux pouvaient compter sur un appui local en ressources humaines, ce qui assurait une compréhension plus aiguë des réalités spécifiques à cette région. La gestion régionale y trouvait son compte en pouvant

diriger les priorités en fonction de ses besoins locaux. De plus, pour les employés des ressources humaines travaillant dans des régions unilingues, ce système permettait des possibilités d'avancement à des postes de supervision sans avoir à développer de compétence dans leurs secondes langues officielles.

Par contre, on y constatait aussi de nombreux inconvénients. Premièrement, l'absence d'un lien hiérarchique formel avec l'administration centrale empêchait d'assurer une uniformité dans les services, tant d'un point de vue qualitatif que quantitatif. Dans les faits, chaque région avait ses habitudes, procédures et jusqu'à sa culture propres. De plus, de nombreux doublonnages et l'absence générale d'efficacité faisaient de ce système un luxe très coûteux, facilement repérable en période d'austérité. En effet, les pressions budgétaires de la revue de programme de 2011 ont forcé la remise en question du *statu quo*.

L'ajustement structurel qui suivit la revue de programmes de 2011 vit la mise en place d'un système centralisé, national et virtuel très avant-gardiste. Ce nouveau modèle permettait de réduire les coûts, d'assurer l'efficacité, tout en gardant une présence régionale très forte<sup>27</sup>. Les bureaux de la Direction générale des ressources humaines se situent aujourd'hui un peu partout au Canada<sup>28</sup>. La Direction générale est dirigée par une sous-ministre adjointe, chef des ressources humaines, qui est elle-même appuyée par trois directeurs généraux et une directrice. C'est une direction de cette Direction générale, bousculée par un ensemble de changements assez majeurs sur une période de deux ans et demi, qui fera le contexte de notre étude de cas. En avril 2013, la direction étudiée s'appelait « Direction du ressourcement » et comptait un total de 135 employés répartis en trois divisions, chacune dirigée par un directeur, le tout chapeauté par un directeur général. Les trois divisions en question s'occupaient respectivement de dotation opérationnelle, de dotation ministérielle et d'un centre d'expertise en classification. En plus de la dotation et la classification, la

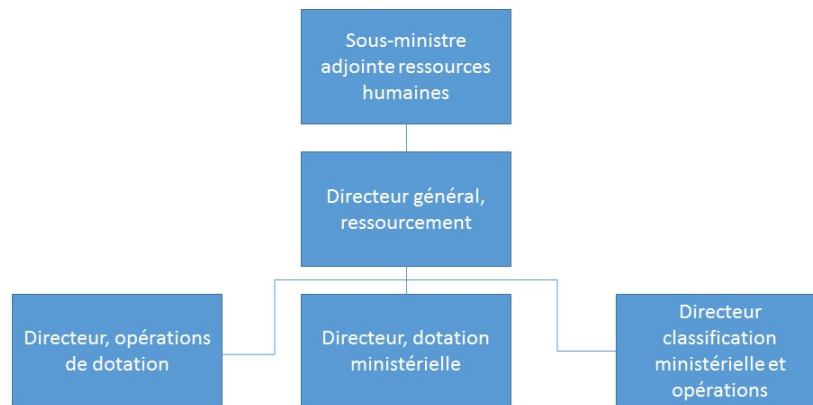
---

<sup>27</sup> Plus de la moitié des employés de la Direction générale des ressources humaines sont encore aujourd'hui à l'extérieur de la région de la capitale nationale.

<sup>28</sup> D'ouest en est, Vancouver, Edmonton, Winnipeg, Burlington, Toronto, Gatineau, Montréal, Québec, Fredericton, Halifax.

direction générale était aussi responsable de l'équité en matière d'emploi et de langues officielles.

Figure 5 – Organigramme de la direction du ressourcement



### Services, tensions et mise en œuvre des politiques publiques

La structure organisationnelle que nous venons de décrire a été conçue pour assurer que les directions générales responsables de la mise en œuvre des politiques publiques puissent être servies par des professionnels qui interprètent et administrent les règles internes. Ces relations peuvent causer un certain nombre de tensions que nous nous devons de décrire. Cette illustration est très importante puisqu'elle constitue un exemple de cette dynamique que nous cherchons à comprendre, c'est-à-dire l'impact des règles internes et de leur interprétation sur la mise en œuvre des politiques publiques.

### *Une illustration – Le cas de Gagetown*

Dans le cadre du mandat que nous avons décrit plus haut, le ministère de l'Environnement met en œuvre et contribue directement à plusieurs politiques publiques dont les principales sont les suivantes :

- Changement climatique;
- Développement durable;
- Sécurité environnementale;
- Accès pancanadien aux données météorologiques.

Il joue un rôle, indirect, dans plusieurs autres politiques publiques dans divers domaines, dont ceux de la santé, le transport, l'économie et même la sécurité publique et la défense nationale.

Pour les besoins de notre exemple, nous approfondirons la quatrième politique publique, à savoir l'accès pancanadien aux données météorologiques.

Le gouvernement canadien doit s'assurer que les citoyens, l'industrie du transport aérien et maritime, les forces de sécurité de même que ses forces armées, disposent d'informations météo précises, adaptées à leurs besoins, et ce, en temps opportun.

À ces responsabilités nationales, s'ajoutent de nombreuses responsabilités internationales dans les domaines de l'aviation et de la navigation maritime, mais aussi des ententes bipartites avec certains pays. Par exemple, le Canada offrirait les services essentiels aux États-Unis en cas de panne majeure du système américain.

Ces informations, qu'elles soient sous forme de données brutes, de prévisions automatisées à court ou à long terme, d'analyses poussées ou d'images en temps réel, doivent être produites et communiquées, et leur accès doit être facilité. Pour ce faire, le Centre météorologique canadien d'Environnement Canada compte sur des actifs scientifiques (radars, stations d'observation, satellites, etc.) et techniques (superordinateurs, avions, logiciels spécialisés) ainsi que sur un personnel scientifique (techniciens, météorologues, glaciologues, physiciens) et administratif réparti dans des centres spécialisés partout au

pays. De plus, un système (civil et militaire) sophistiqué, multimédia et multiplateforme de communications et d'alertes a été mis en place pour assurer un service 24 h sur 24 et 7 jours sur 7, peu importe les situations d'urgence ou de pannes.

Au-delà des éléments de programmes opérationnels, Environnement Canada doit investir dans l'analyse des besoins en matière d'information météorologique, mener des recherches sur la météorologie, évaluer la performance de ses prévisions et de ses services, sonder la satisfaction des différents utilisateurs, promouvoir la météorologie auprès des Canadiens et, bien sûr, respecter l'ensemble des règles de gestion communes à tous les organismes fédéraux, dont les règles en ressources humaines.

#### Un centre météo en territoire bilingue

Les Forces armées canadiennes constituent l'un des principaux clients d'Environnement Canada. Pour satisfaire aux besoins de son client, le Ministère a accepté de déménager un centre de météo militaire, basé à Toronto, vers une base d'hélicoptères située sur la base de Gagetown, à 60 kilomètres au sud-est de Fredericton au Nouveau-Brunswick.

Ce déménagement fut compliqué en termes de disponibilité de la main-d'œuvre étant donné deux facteurs. Premièrement, l'essentiel de la force de travail d'un centre météo est composé de scientifiques, hautement spécialisés, qu'on ne retrouve qu'au sein du Ministère. Deuxièmement, Fredericton représente un centre relativement éloigné avec une population totale de seulement 56 000 habitants. Dès le début il fut difficile de trouver la main-d'œuvre qualifiée prête à déménager à cet endroit.

Cette situation s'est complexifiée avec le dépôt d'un rapport du Commissariat aux langues officielles qui, à la suite d'une enquête administrative, recommandait que tous les postes de superviseurs au centre de météo de Gagetown soient bilingues.

Cette décision du Commissariat était basée sur un principe établi, à savoir que tous les employés des régions désignées bilingues par le Règlement, comme c'est le cas pour le Nouveau-Brunswick, devaient pouvoir travailler dans la langue officielle de leur choix. Or, la nature du travail à ce centre, à savoir la production de prévisions météorologiques pour les pilotes de l'armée de l'air, ne requérait que l'anglais. De plus, aucun employé dont la

première langue officielle était le français n'avait demandé de travailler dans cette langue. Il n'existait donc aucune justification provenant de la nature du travail pour exiger le bilinguisme à tous les employés, outre qu'une recommandation du Commissariat.

Comme le centre de météo de Gagetown, déjà dans une situation précaire pour trouver des météorologues intéressés à aller s'y installer, ne disposait pas de suffisamment de superviseurs bilingues pour répondre aux exigences du rapport du Commissariat, les conseillers en ressources humaines du Ministère, interprétant les conséquences des recommandations officielles, conseillèrent que la presque totalité des superviseurs soient envoyés en formation linguistique. À contrecœur, la gestion obtempéra pour se conformer aux règles.

La situation créa une pression supplémentaire sur une force de travail déjà en nombre limité et entraîna une réelle difficulté à servir un client qui n'avait aucunement besoin de ces services bilingues. En ne disposant pas du nombre suffisant d'experts en météo pour offrir aux clients le niveau de service promis, Environnement Canada risquait de porter atteinte à la mise en œuvre concrète de cette facette de la politique publique d'accès pancanadien aux données météorologiques. Aussi, lorsque les gestionnaires du service météo exprimaient leur frustration concernant cette situation, ils n'exprimaient pas seulement une opinion sur une modalité du service reçu, ils exprimaient, plus ou moins clairement, leur insatisfaction par rapport à la mise en œuvre de la politique publique pertinente.

Cette illustration n'est qu'un des multiples exemples qui auraient pu être cités et qui démontrent que la frustration exprimée par les gestionnaires concernant les règles internes dépasse de loin des questions simplement administratives, mais touche beaucoup plus substantiellement à la mise en œuvre des politiques et à leur cohérence.

### Analyse comparative

Comme nous l'avons indiqué, nous cherchons à comprendre s'il existe des mécanismes d'interférence des règles des ressources humaines à la mise en œuvre des politiques publiques. Pour observer, ou non, ces mécanismes d'interférence dans le cadre d'une

démarche inductive, nous avons choisi de procéder à une analyse comparative. En effet, Gauthier rappelle :

« La seule structure de preuve disponible pour arriver à la démonstration de l'influence d'une situation sur une autre et pour être en mesure de généraliser ses conclusions est la structure comparative (...) Pour montrer qu'une situation A entraîne une situation B, l'analyse comparative observe plusieurs contextes où elle cherche à découvrir si 1) A et B sont présents simultanément, 2) A et B sont absents simultanément, etc. » (Gauthier, 1992, p. 147).

Cette analyse comparative a été menée suite à l'étude d'un corpus de documents fédéraux publics.

## Corpus et analyse

### Sélection du corpus de documents

La fonction publique fédérale canadienne a l'habitude de largement documenter ses activités, sa gouvernance, ses prises de décisions. Aussi, il est facile de trouver une panoplie de documents qui peuvent devenir de précieuses sources dans l'étude d'un objet de recherche.

Plusieurs de ces documents sont déjà d'utiles synthèses d'informations puisqu'ils ont été développés dans le cadre de la structure hiérarchique fédérale qui, par ses niveaux hiérarchiques de révision et d'approbation, a perfectionné un certain art de dire beaucoup en peu mots.

De par notre proximité à l'objet d'étude, il nous a été facile de sélectionner tous les documents, officiels et publics, décrivant le cas étudié et pouvant présenter un intérêt. Ces documents choisis sont soit internes au Ministère, soit de provenance externe.

- Pour 8 d'entre eux, des documents officiels internes à Environnement Canada, c'est-à-dire approuvés et présentés au comité de gestion du ministère, présidé par le sous-ministre (notes de breffage, présentation PowerPoint au comité de gestion);
- Pour les 6 autres, des rapports officiels émanant d'autres organisations fédérales jugeant de la performance du Ministère eu égard à certains indicateurs (résultats

d'un sondage de la fonction publique, résultats officiels émanant de la Commission de la fonction publique (CFP), résultats provenant du sondage des fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor).

Un total de 14 documents<sup>29</sup> officiels ont donc été choisis pour composer le corpus d'analyse. La vaste majorité (11 sur 14) de ces documents sont de nature narrative et descriptive. Par contre, trois d'entre eux sont composés de résultats quantitatifs. En effet, nous avons retenu les deux sondages de la CFP qui dépeignent la satisfaction des gestionnaires clients. Nous avons aussi retenu les résultats du sondage de la fonction publique qui permet d'isoler la satisfaction des employés des ressources humaines.

Le tableau à l'annexe A présente une synthèse du contenu de chaque document, du lien avec la question de recherche de même que des considérations méthodologiques pour chacun d'entre eux.

### Critique du corpus

Le corpus est composé de tous les documents publics disponibles et pertinents pour observer des mécanismes possibles d'interférence (ou non) selon notre question de recherche. Il représente l'ensemble de tous les écrits officiels<sup>30</sup> nous permettant d'observer les interactions entre les gestionnaires clients et les employés des ressources humaines, au cours de la période étudiée. Ces documents traitent à la fois de la satisfaction des clients (telle qu'interprétée par la gestion de la Direction générale des ressources humaines et telle qu'exprimée directement par les gestionnaires par voie de sondage), de l'analyse de la situation des ressources humaines (d'un point de vue interne et externe) de même que de la réaction générale (action et satisfaction) des employés des ressources humaines.

---

<sup>29</sup> La liste des documents est présentée en annexe, avec pour chaque document la raison qui justifie son utilisation et qui établit le lien entre son contenu et la question de recherche.

<sup>30</sup> Nous entendons par officiels, des documents qui ont été approuvés par la haute gestion, le sous-ministre ou sous-ministre adjoint, et dont le but était de documenter une situation donnée.



Étant donné que nos observations seront faites avant et après un changement important (facteur déclenchant), nous notons que les documents correspondant à l'avant et à l'après ne sont pas tous de même nature. Il n'y a donc pas de symétrie entre les documents de l'avant et de l'après, malgré qu'il y en ait, par hasard, le même nombre (7 de chaque). Cependant, ils ont en commun d'être tous les documents disponibles décrivant les aspects utiles à observer pour notre question de recherche à chacun des points dans le temps (avant et après).

Les documents internes d'Environnement Canada ont l'avantage d'être des documents officiels qui ont été approuvés par la haute gestion du Ministère après consultation avec les gestionnaires clients. Aussi, bien qu'ils puissent toujours être teintés des perceptions de leurs auteurs, ils ont été validés, à travers le processus hiérarchique d'approbation, par le client. On peut donc se fier à leur description des faits. Pour ce qui est des documents externes, qu'ils soient quantitatifs ou non, ils bénéficient de la réputation d'objectivité des organismes émetteurs (Commission de la fonction publique et Secrétariat du Conseil du Trésor).

Le fait qu'il s'agisse de documents officiels nous invite à la prudence puisqu'ils peuvent véhiculer, d'une certaine façon, une certaine volonté de protéger l'image de l'organisation qui les produit. Ceci étant dit, à l'exception des trois documents faits par les organismes centraux, ils n'ont donc pas eu à subir la « relecture » des experts en communication. Pour ce qui est des trois qui en constituent l'exception, leur contenu est essentiellement composé de données objectives, souvent quantitatives, qui ne posent pas de risque à ce titre.

De plus, bien que certaines considérations méthodologiques en découlent, et dont nous traiterons plus tard, le fait que le chercheur ait été près de l'événement augmente la crédibilité du choix des documents au corpus.

## Méthodologie de codage et d'analyse

Le corpus a été lu et analysé selon une méthode résolument qualitative de codage ouvert, selon la méthode de Lejeune (2014). Quatre opérations distinctes ont été menées pour arriver à nos observations finales, à savoir la micro-analyse, l'étiquetage, la catégorisation et le codage axial.

### *Micro-analyse*

Premièrement, le contenu de chaque document a été lu attentivement et annoté pour comprendre et synthétiser ce qui est dit factuellement, en s'arrêtant phrase par phrase (pour les documents narratifs) ou résultat par résultat (pour les documents quantitatifs). C'est ce que Lejeune appelle l'étape de micro-analyse.

### *Codage ouvert – Étiquetage*

Deuxièmement, le corpus a été traité en y apposant des étiquettes. Cette étape constitue les premiers pas de la conceptualisation et représente, selon Lejeune (2014), les briques de la construction de la recherche. À cette étape, il ne s'agit pas de noter ce qui est dit, ce qui était le but de la micro-analyse, mais ce qu'on cherche à communiquer (Lejeune, 2014). Les étiquettes « qualifient ce qui se déroule (...) leur ambition est analytique. Il s'agit d'aller au-delà des témoignages ou des pratiques des acteurs pour y identifier les phénomènes sous-jacents » (Lejeune, 2014, p. 58). Pendant cette opération, l'analyste cherche à identifier ce qui est à l'œuvre, et non seulement le discours. L'étiquette, en définitive, porte sur le sens du communiqué et non sur les mots utilisés (Lejeune, 2014).

Ces étiquettes peuvent être *in vivo*, c'est-à-dire utiliser des mots tirés directement du corpus, ou encore être composées de mots choisis par l'auteur (Lejeune, 2014).

Concrètement, nous avons écrit, directement sur les documents, les mots ou groupes de mots qui nous semblaient représenter le sens communiqué. Par exemple, dans les documents de nature qualitative, un résultat montrant une satisfaction sous la moyenne, de la part des gestionnaires, concernant le temps de dotation, a été étiqueté comme « Service lent ». Dans d'autres cas, comme celui des documents narratifs, une ou plusieurs

diapositives d'une présentation PowerPoint décrivant les enjeux de respect des règles soulevés par la CFP et ses conséquences au Ministère, ont été étiquetées comme « Manque de respect des règles ». Cet exercice a donné lieu à un processus itératif, et les étiquettes ont été modifiées tout au long de l'analyse, tel qu'il arrive fréquemment dans ce genre d'approche (Lejeune, 2014). Ces modifications représentent, en fait, un raffinement conceptuel qui se construit, peu à peu, alors que l'activité d'étiquetage avance et permet de mieux préciser la compréhension du sens des données.

Au terme de cet exercice, un total 14 étiquettes ont été identifiées. Elles sont comme suit : « Manque respect règles »; « Respect des règles »; « Problème de surveillance »; « Bonne surveillance »; « Améliorer gouvernance »; « Bonne gouvernance »; « Service lent »; « Service rapide »; « Mauvais service »; « Bon service »; « Culture à modifier »; « Crise de confiance »; « Insatisfaction personnel RH »; « Méfiance gestion ».

#### *Codage ouvert – Catégorisation*

En troisième lieu, nous avons procédé à une catégorisation. Dans cette étape, il s'agit de regrouper et classer les étiquettes dans des catégories qui relient les éléments qui vont ensemble, sans qu'ils présentent nécessairement les mêmes caractéristiques (Lejeune, 2014). La catégorie est un concept utile au chercheur, et non seulement une boîte de rangement pour les étiquettes. À la différence d'un simple inventaire, la catégorie, toujours selon Lejeune, est une notion qui sert à l'analyse. De cet exercice, 4 catégories, ou concepts, ont émergé, à savoir : la « Conformité aux règles », regroupant 6 étiquettes, la « Satisfaction des clients », regroupant 4 étiquettes, la « Satisfaction du personnel RH », regroupant 2 étiquettes, et finalement la « Culture » regroupant aussi 2 étiquettes. Ces catégories ont été choisies pour leur utilité dans la compréhension des relations entre clients et personnel des ressources humaines.

Tableau 1 - Correspondance des étiquettes et des catégories

| Catégories                   | Étiquettes   |
|------------------------------|--|
| Conformité aux règles        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• « Manque respect règles »</li> <li>• « Respect des règles »</li> <li>• « Problème de surveillance »</li> <li>• « Bonne surveillance »</li> <li>• « Améliorer gouvernance »</li> <li>• « Bonne gouvernance »;</li> </ul> |
| Satisfaction des clients     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• « Service lent »</li> <li>• « Service rapide »</li> <li>• « Mauvais Service »</li> <li>• « Bon service »</li> </ul>   |
| Satisfaction du personnel RH | <ul style="list-style-type: none"> <li>• « Insatisfaction personnel RH »</li> <li>• « Méfiance gestion »</li> </ul>  |
| Culture                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• « Culture à modifier »</li> <li>• « Crise de confiance »</li> </ul>   |

### *Codage axial*

Une fois les catégories conceptuelles créées, la dernière étape consiste dans la mise en rapport des étiquettes entre elles. Il s'agit de la suite logique du codage ouvert, et elle constitue l'armature de l'analyse. Comme le soutient Lejeune :

« Les étiquettes créées ont ainsi, dès leur première formulation, vocation à être articulées entre elles : le chercheur les produit, lors de l'étiquetage, en ayant déjà en tête des articulations possibles. » (Lejeune, 2014, p. 97)

D'ailleurs, l'établissement des catégories conceptuelles était, en quelque sorte, le début du travail d'organisation de type axial.

La première façon d'articuler le codage axial est de disposer les étiquettes dans un tableau synthèse (Lejeune, 2014). Aussi, nos 14 étiquettes ont été placées dans un tableau en fonction de leur présence, ou de leur absence, dans chacun des 14 documents du corpus.

Pour ce faire, à chacune des 14 colonnes du tableau correspond une étiquette, et à chacune des 14 lignes correspond un document. Pour mettre en valeur l'élément comparatif de notre analyse, les lignes horizontales représentant les documents ont été divisées en deux sections, soit avant et après le changement organisationnel étudié. Lorsqu'une étiquette a été apposée, une fois ou plus, dans un document, un « X » était inscrit dans la case correspondante. Lorsque l'étiquette n'avait pas été apposée au document, la case a été laissée vide. Le tout paraît à l'annexe B.

Dans ce travail d'analyse, nous avons porté attention aux cas négatifs. En effet, comme le précise Lejeune (2014), l'analyse doit considérer l'analyse des cas opposés. Donc, le questionnement sur les cas négatifs « permet au chercheur d'identifier les conditions de la relation qu'il est en train d'élaborer » (p. 81). Voilà pourquoi, après le travail de catégorisation, nous avons redivisé, lorsque les étiquettes le justifiaient, ces catégories en fonction de leur expression positive ou négative, subdivisant ainsi la catégorie en plusieurs sous-catégories, qui constituent nos étiquettes. Pour les deux dernières catégories, les étiquettes n'étaient que négatives. Nous interpréterons cet élément plus loin dans notre étude.

Tableau 2 – Catégories et étiquettes, en fonction de la qualité positive et/ou négative des étiquettes

| Catégories               | Étiquettes  |
|--------------------------|---|
| Conformité aux règles    | <b><u>Étiquettes positives</u></b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Respect des règles</li> <li>• Bonne surveillance</li> <li>• Bonne gouvernance</li> </ul>              |
|                          | <b><u>Étiquettes négatives</u></b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Manque respect règles</li> <li>• Problème de surveillance</li> <li>• Améliorer gouvernance</li> </ul> |
| Satisfaction des clients | <b><u>Étiquettes positives</u></b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Service rapide</li> <li>• Bon service</li> </ul>  |

|                              |  |
|------------------------------|--|
|                              | <u><b>Étiquettes négatives</b></u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Service lent</li> <li>• Mauvais service</li> </ul>                 |
| Satisfaction du personnel RH | <u><b>Étiquettes négatives</b></u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Insatisfaction personnel RH</li> <li>• Méfiance gestion</li> </ul> |
| Culture                      | <u><b>Étiquettes négatives</b></u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Culture à modifier</li> <li>• Crise de confiance</li> </ul>        |

### Considérations éthiques : Réflexions sur une pratique professionnelle et objectivité

La question de l'objectivité concernant notre recherche peut être soulevée étant donné le peu de distance, au moins en apparence, entre l'objet d'étude, dans lequel nous avons été un acteur, et le chercheur qui, dans le cas présent, ne représente qu'une seule et même personne. En effet, le biais que peut avoir un chercheur constitue un des risques à la validité externe et à la capacité d'extrapoler les résultats. J'y répondrai par trois points.

Premièrement, le seul fait que le chercheur partage le quotidien de son objet d'étude ne constitue pas, en soi, un critère discriminant l'objectivité de la recherche. L'ethnologie et la sociologie ont développé un ensemble de critères qui permettent de gérer les risques de pareilles limites, comme dans l'observation participante (DeWalt et DeWalt, 1998 ; Kawulich, 2005). Bien que, en raison de certaines questions éthiques, nous n'avions pas utilisé la méthode de l'observation participante, nous soulignons que les limites potentielles engendrées par les questions de proximité, si elles doivent légitimement nous inviter à la prudence, ne peuvent pas, à elles seules, discréditer le propos du chercheur. La raison principale en est que l'analyse reste une analyse documentaire, sur un matériel extérieur à l'expérience du chercheur.

Deuxièmement, la question de l'objectivité est toujours potentiellement délicate en recherche qualitative. Berg (1999) reconnaît, avec ironie, que lorsqu'il s'agit de sciences sociales, plusieurs semblent vouloir que l'objectivité soit garantie par la création de

techniques provenant d'un « milieu quasi stérile ». La scientificité d'une recherche scientifique repose sur la capacité d'exposer clairement toutes les étapes de son déroulement (Lejeune, 2014). En effet, si le chercheur définit clairement comment il a procédé, un autre chercheur pourra refaire l'expérience avec le même matériel pour en arriver aux mêmes conclusions (Berg, 1999). Nous croyons que notre analyse documentaire, comme décrite ci-dessus, nous permet d'atteindre un niveau acceptable de « répétitivité ». En effet, à l'aide du tableur à l'annexe B il est possible de reprendre les documents et d'y constater la présence ou l'absence des thèmes.

Troisièmement, la distance du chercheur à l'objet étudié, de même que la nature même de l'étude de cas, peuvent poser l'enjeu de la généralisation des résultats. Peut-on conclure que les résultats de cette étude de cas seront universellement applicables à tous les cas semblables? Évidemment, ces questions dépendent du type d'étude de cas et de l'objet étudié. Un contexte spécifique influençant un groupe d'une manière particulière ou un ensemble d'éléments de comportements humains peuvent empêcher toute généralisation (Berg, 1999). De toute façon, notre étude cherchant à comprendre les articulations entre règles internes de ressources humaines et mise en œuvre de politiques publiques dans un cas en particulier, nous ne cherchons pas à assurer la généralisation des résultats, mais bien à les comprendre en tant que tels.

Finalement, nous tenons à préciser que loin que de n'être une faiblesse, la proximité à l'objet d'étude représente aussi une force. En effet, notre connaissance intime des enjeux nous permet de pénétrer plus en profondeur des éléments qui auraient pu passer inaperçus par d'autres chercheurs.

## Conclusion méthodologique

Maintenant que nous avons présenté le cas à l'étude, identifié et critiqué notre corpus et expliqué en détail le type d'analyse que nous avons mené, nous pouvons présenter nos résultats.

## Chapitre IV - Présentation des résultats

Pour répondre à notre question de recherche, nous avons procédé à une analyse documentaire de plusieurs textes officiels produits par Environnement Canada et par d'autres organisations fédérales, portant sur les services de dotation et de classification dudit Ministère. Nous avons utilisé tous les documents disponibles officiels et publics dans la mesure où ils contenaient des informations pertinentes pour comprendre notre étude de cas. Au total, quatorze documents ont été analysés et leur sens extrait à l'aide d'un processus de codage ouvert, et d'étiquetages, tel que décrit en détail dans le chapitre précédent. Notre approche méthodologique, largement inspirée de Lejeune (2014), nous a permis de dépasser les mots et données contenus dans les documents, pour conceptualiser ce qu'ils cherchaient à communiquer. Cette approche nous a ensuite permis d'analyser le sens de ces concepts lorsque confrontés les uns aux autres dans une dynamique comparative. Le présent chapitre présente les résultats de ce travail de recherche.

### Facteur déclenchant

Pour étudier l'effet d'une action, encore faut-il que cette action ait eu lieu. Cette action, Gauthier (1992) appelle « facteur déclenchant ». Dans le cas de notre étude, ce facteur déclenchant réside dans l'intervention de gestion qui a été faite pour modifier le comportement des acteurs dans l'interprétation des règles internes en ressources humaines.

En 2013, un nouveau directeur général<sup>31</sup> fut nommé en poste et reçut, de la part du sous-ministre d'Environnement Canada et de la sous-ministre adjointe de la Direction générale des ressources humaines, le mandat clair de redresser à la fois la qualité du service et la situation en matière de la conformité<sup>32</sup>. Le défi était de taille, surtout que, généralement, les professionnels des ressources humaines considèrent que la relation entre la satisfaction des clients et la conformité aux règles sont des éléments en directe opposition. En fait, la

---

<sup>31</sup> Il s'agit de l'auteur de ces lignes.



relation entre ces deux facteurs pourrait être comparée à celle du taux directeur d'une banque centrale et l'inflation. Plus le taux directeur descend, plus l'inflation monte, et vice versa. De la même façon, on croit habituellement dans le milieu que plus on tient à satisfaire les désirs et les besoins des gestionnaires en matière de ressources humaines, moins les actions seront conformes aux règles fixées par les diverses agences centrales, et vice versa.

Il s'agit, en fait, d'une claire démonstration de l'effet concret des règles internes dont nous avons discutées plus haut. Et nous voici au cœur même de notre problématique, dans un lieu où le chercheur peut aider le gestionnaire à conceptualiser le problème en vue de trouver une résolution à une aporie à priori insoluble.

### L'épicentre d'un grand changement

Les données que nous allons présenter dans le présent chapitre ont été colligées avant et après le changement de culture qui a été demandé par le sous-ministre et mis en œuvre par le nouveau directeur général. En effet, pour répondre à l'insatisfaction de la clientèle et au problème de conformité aux règles des agences centrales, le sous-ministre a mandaté le nouveau directeur général de corriger la situation en prenant les mesures nécessaires. Il convient de résumer les réformes menées à la suite de ce mandat pour résoudre les enjeux et répondre à la demande du sous-ministre.

À la suite d'une large consultation, menée pendant plusieurs mois, lors d'une tournée nationale pour rencontrer les employés ainsi que les clients en régions, la nouvelle équipe de gestion en place a pu constater un certain nombre d'incongruences<sup>33</sup>, mais a surtout mis en évidence un fossé énorme entre les besoins exprimés par les clients et le rôle que jouaient les spécialistes en ressources humaines. Cette dichotomie semblait parfaitement correspondre au sentiment d'incompréhension qui avait déjà été exprimé par les clients.

Parallèlement, des consultations très étendues ont été menées avec certaines agences centrales, dont la Commission de la fonction publique et le Commissariat aux langues

---

<sup>33</sup> Citons seulement l'utilisation de dossiers « papier » dans une structure virtuelle, ce qui exigeait l'utilisation régulière du courrier pour envoyer des documents routiniers.

officielles. Les multiples rencontres et échanges divers avec ces organisations ont non seulement mis en exergue un nombre très important d'écarts à combler, d'un point de vue technique, mais surtout un mal plus profond, à savoir une crise de confiance mutuelle explicable en bonne partie par une incompréhension profonde des attentes réciproques.

Ces deux axes (à savoir service à la clientèle et conformité aux exigences des agences centrales) se devaient d'être réparés le plus efficacement possible pour éviter un cataclysme administratif. En effet, d'une part, le déficit de confiance avec la Commission de la fonction publique menait le Ministère directement vers de lourdes conditions d'exercice des droits de délégations (voire la perte desdits droits) et, d'autre part, la médiocre satisfaction globale des clients (qui ne pouvait qu'être gravement empirée par des mesures correctives potentielles de la Commission de la fonction publique), poussaient ces derniers à se tourner vers d'autres fournisseurs de services, mettant en cause la raison d'existence même d'un service de dotation et de classification à l'intérieur du Ministère et entraînant d'importantes conséquences en matière d'imputabilité des décisions.

La situation était urgente et demandait un coup de barre rapide et définitif.

Bien qu'une réaction musclée fût tout à fait nécessaire d'urgence, il était aussi évident que certains éléments n'étaient pas sous le contrôle de la gestion. Par exemple, il était impossible de remettre en cause le modèle virtuel national, et également de compter sur des sources additionnelles de financement. Par contre, un des éléments clés du succès obtenu fut, tout de même, une large part d'autonomie (à l'intérieur des contraintes susmentionnées) qui fut accordée par la sous-ministre adjointe et le sous-ministre.

Après avoir délibéré sur ces questions, la nouvelle équipe de gestion s'est d'abord mise d'accord sur le fait qu'il était désormais nécessaire de sortir d'un modèle essentiellement transactionnel pour aller vers une véritable proposition de valeur ajoutée. Aussi, pour ce faire, la direction a alors décidé d'attaquer tous les fronts en même temps, en concentrant l'action sur les points qui amèneraient le plus d'impact à court terme.

La première décision prise fut celle de réorganiser la livraison du service aux clients ainsi que les organes internes de surveillance. La direction a finalement organisé l'intervention en quatre pôles :

- Changer les comportements;
- Simplifier les processus;
- Aligner et intégrer la structure; et, finalement,
- Favoriser l'utilisation de la technologie.

Cette proposition, qui fut présentée au comité de gestion du ministère en décembre 2013, reçut un accueil enthousiaste par le sous-ministre et la totalité de son équipe de gestion. La nouvelle approche fut mise en œuvre, dans sa totalité, le 1<sup>er</sup> avril 2014, et fut accompagnée d'un plan de communication et d'une stratégie de gestion du changement.

Les éléments les plus fondamentaux soutenant cet important changement furent les suivants :

- Introduction d'une vision intégrée où le client-gestionnaire tient la première place. Dans cette vision, les conseillers en ressources humaines se doivent de comprendre où le client-gestionnaire veut aller, ne jamais dire non, et tenter de trouver une solution à l'intérieur du cadre réglementaire;
- Création d'une liste de comportements attendus pour les conseillers, qui demeurent la principale ligne d'interaction avec les clients;
- Intégration des services de dotation et de classification dans une seule équipe offrant une gamme intégrée de services. Cette intégration s'est accompagnée d'un changement de nom pour la direction, désormais appelée *Solutions intégrées de dotation et de classification*. Plus qu'un changement de nom, il s'agissait d'un changement profond de la culture organisationnelle. En effet, s'éloignant d'une application standardisée d'une règle générale, la direction annonçait un nouveau modèle de services où l'application des règles serait, lorsque nécessaire, exprimée sous forme de solutions intégrées pour répondre à la fois aux besoins des clients tout en respectant les exigences essentielles, non négociables, des régimes réglementaires et législatifs en ressources humaines;
- Introduction d'un seul point d'entrée pour la livraison des services en remplacement des 28 adresses de courriel génériques;

- Création d'une unité pouvant produire des données de gestion en direct, pour suivre en temps réel plusieurs indicateurs clés de livraison des services;
- Création d'une équipe de surveillance responsable, à l'interne du Ministère, d'assurer la conformité et de prendre des mesures avant que les enjeux ne dégénèrent en recours formels;
- Mise en place d'un plan de travail très détaillé, et d'une stratégie d'engagement musclée avec les agences centrales, pour à la fois suivre les écarts identifiés et, le cas échéant, répliquer, du tac au tac, lorsque les exigences semblent déraisonnables.

Loin de n'être que symbolique, ce changement était une modification profonde de la façon dont les services étaient offerts. Désormais, ce n'était plus la règle interne, ni la façon coutumière d'administrer la règle, qui devait être considérée comme fondamentale, mais bien le client, dans la mesure où ses activités constituaient un bénéfice réel pour les citoyens du pays.

### Deux moments à comparer

Notre analyse a été menée dans une perspective comparative observant des catégories entre un « avant » et un « après » influencées par un « facteur déclencheur ». Maintenant que nous avons présenté, *in extenso*, le facteur déclenchant, nous tenons à clarifier les deux moments comparés, c'est-à-dire l'avant et l'après :




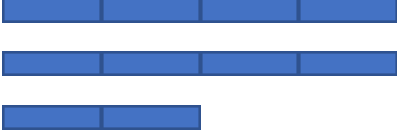




- L'« avant » est signifié par la situation jusqu'en mai 2013 où les règles des ressources humaines sont appliquées, non seulement *stricto sensu*, mais sans considération apparente pour la fin réelle desdites règles, à savoir fournir un cadre habilitant pour l'exécution et la mise en œuvre des politiques publiques. En réalité, on semble administrer les ressources humaines comme une fin en soi, c'est-à-dire pour protéger le principe du mérite ou les autres « valeurs » identifiées;
- L'« après » est signifié par l'état des lieux après la mise en œuvre du facteur déclenchant sur l'« avant ».

Notre processus d'étiquetage (Lejeune, 2014) nous a permis d'identifier 14 étiquettes (ou concepts fondamentaux) présentes dans les documents observés. Une fois les étiquettes mises dans un tableur, nous avons constaté, dès ce stade, une différence de configuration entre celles-ci lors de l'« avant » et de l'« après » facteur déclenchant. En effet, l'annexe B, qui présente la synthèse de la présence des étiquettes dans chaque document, indique visuellement une disparité nette.

Ensuite, l'observation attentive des étiquettes nous a amenés à les conceptualiser davantage et à les regrouper en 4 catégories, tel que nous avons présenté au chapitre précédent.

Nous avons choisi d'analyser ces catégories en les juxtaposant en fonction de deux temps, soit avant (moment 1) et après (moment 2) le facteur déclenchant visant ledit changement de culture. Cette décision a deux fondements. Premièrement, cette division reflète bien la différence notée ci-haut entre la configuration des étiquettes en fonction du moment (voir annexe B. Deuxièmement, la comparaison entre ces deux moments séparés par le facteur déclencheur (moment 1 et moment 2) introduit formellement une structure comparative, essentielle pour répondre à notre question de recherche (Gauthier, 1992). Le tableau qui suit montre le nombre d'occurrences et la variation par catégories après ce regroupement.

Tableau 3– Étiquettes observées par catégorie

| Catégories                   | Qualités des étiquettes     | Nombre de documents dans lesquels une étiquette apparaît au moins une fois au moment 1 | Nombre de documents dans lesquels une étiquette apparaît au moins une fois au moment 2 |
|------------------------------|-----------------------------|--|--|
| Conformité aux règles        | <u>Étiquettes positives</u> |  |     |
|                              | <u>Étiquettes négatives</u> |      |  |
| Satisfaction des clients     | <u>Étiquettes positives</u> |  |     |
|                              | <u>Étiquettes négatives</u> |      |     |
| Satisfaction du personnel RH | <u>Étiquettes négatives</u> |  |   |
| Culture                      | <u>Étiquettes négatives</u> |     |   |

Comme pour le document à l'annexe B, on peut visuellement constater une différente configuration dans la répartition des étiquettes en fonction des deux moments à l'étude. Au premier coup d'œil on peut constater que les étiquettes positives (vertes) n'apparaissent qu'au moment 2 et que les étiquettes négatives, très présentes au moment 1, s'estompent au moment 2. Allons maintenant un peu plus en profondeur dans chacun des deux moments pour y observer ce que l'on y trouve.

## Structure de présentation des résultats

Après avoir présenté les résultats de chaque catégorie pour chacun des deux moments, nous essayerons de mettre en lumière certains liens entre les étiquettes identifiées dans les deux moments et d'en tirer un maximum de sens pour notre recherche. L'analyse qui suit, en somme, reprend et suit les résultats présentées à l'annexe B.

### Moment 1

Les 7 documents analysés dans le cadre du moment 1 – voir annexe A — sont de natures diverses, mais constituent tous des documents officiels. Les quatre premiers proviennent de la Commission de la fonction publique et les trois autres sont des documents internes à Environnement Canada, produits pour informer la haute direction du Ministère des enjeux identifiés de même que des mesures prévues pour les résoudre.

Il est important de noter que les rapports de la Commission visent la conformité (ou non-conformité) aux règles et l'efficacité du système de dotation. La CFP s'intéresse aussi, par le truchement d'un de ces rapports, à la satisfaction des clients. Les résultats de cette dernière activité de surveillance sont établis à l'aide d'un sondage envoyé aux gestionnaires ayant eu recours aux services de dotation pendant la période visée.

En ce qui concerne la présentation d'Environnement Canada (à savoir le 5<sup>e</sup> document analysé dans le cadre du « moment 1 »), celle-ci reprenait à la fois les résultats des 4 documents de la Commission de la fonction publique, mais aussi un ensemble d'éléments plus anecdotiques concernant la satisfaction de la clientèle. C'est d'ailleurs la richesse de ce document de ne pas seulement tenir compte des données objectives de la CFP, mais aussi des frustrations des sujets. Le document constitue aussi le plan d'action de la nouvelle gestion en ressources humaines pour répondre aux enjeux soulevés par la présentation.

Les 6<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> documents, quant à eux, présentent, en reprenant les thèmes du document 5, des initiatives concrètes découlantes du plan de réponse aux enjeux soulevés.

Les documents 5, 6 et 7 sont un pivot créant la fracture entre le « moment 1 » et « le moment 2 ». En effet, avec la mise en œuvre du plan proposé au document 6, se termine le « moment 1 » et commence le « moment 2 »<sup>34</sup>.

#### Unanimité par présence et absence

La première observation est qu'aucun des 7 documents analysés pour le moment 1 ne contient d'étiquettes « positives ». De plus, 3 catégories présentent des étiquettes négatives, et une catégorie, la satisfaction du personnel, n'est pas étiquetée au moment 1. Notons la présence des étiquettes « Crise de confiance » et de « Culture à modifier » dans le document 5, la présentation au comité de gestion. L'ensemble du portrait, en rapport avec les catégories identifiées, est négatif, ce qui, d'ailleurs, confirme la description de l'« avant » que nous avons fait plus tôt. Voyons de plus près, catégorie par catégorie, les détails de ces étiquettes.

#### Conformité aux règles

L'étiquette qui revient le plus (dans 5 des 7 documents) est celle de « Manque respect règles ». Dans tous les cas de figure, il s'agit d'évocation des enjeux de non-respect des règles de dotation comme prescrites par la Commission de la fonction publique. Au total, on peut noter onze (11) instances d'étiquettes négatives de la catégorie Conformité aux règles, contre aucune occurrence d'étiquettes positives. Le document numéro 4 ne comporte aucune étiquette, principalement parce qu'il évalue la satisfaction des clients et non la conformité. Quant au document 7, il s'agit de la réponse du Ministère aux enjeux identifiés, et les auteurs ont mis l'accent sur la satisfaction des clients et non sur la conformité en tant que telle.

---

<sup>34</sup> Nous avons choisi de laisser les documents 6 et 7 dans l'analyse du moment 1 étant donné le recoupage direct des thèmes évoqués.



### Satisfaction des clients

L'insatisfaction des clients est avérée par la présence d'étiquettes à cet égard dans 5 des 7 documents, tant au niveau des rapports « objectifs » provenant des 2 sondages de la Commission de la fonction publique (qui visaient justement à évaluer cette satisfaction), que des documents internes du comité de gestion, qui reprennent à leur tour les constatations des sondages confirmées par les données internes. On peut noter un total de dix étiquettes négatives contre aucune étiquette positive.

### Satisfaction du personnel des ressources humaines

Nous n'avons étiqueté aucun concept positif à cette catégorie dans le corpus de documents étudiés parce que nous n'avons repéré aucune trace de « satisfaction » du personnel des ressources humaines ni au moment 1 ni au moment 2. Bien que les documents externes n'aient vraisemblablement pas traité de cette question, les documents internes auraient pu souligner l'enjeu, s'il eût été notable. Il est tout de même intéressant de noter l'absence d'étiquettes négatives au moment 1 alors que celles-ci apparaissent au moment 2. Nous reviendrons à cet aspect lors de la présentation du moment 2.

### Culture

Le thème de la culture ne décèle aucune étiquette positive dans les documents étudiés. Cependant, contrairement à la satisfaction du personnel des ressources humaines, des étiquettes négatives sont observées au moment 1 et au moment 2. Les étiquettes identifiées (11 et 12) pour traiter de la culture, c'est-à-dire « Crise de confiance » et « Culture à modifier », sont toutes les deux négatives et on les retrouve toutes les deux dans la présentation à la haute gestion (le document 5). Il est intéressant de noter que cette catégorie de la culture n'est pas présente dans l'évaluation de la Commission de la fonction publique, mais bien dans le document interne au Ministère.

### Moment 2

Tel que nous l'avons illustré et décrit à plusieurs reprises, les résultats observés sont radicalement différents après la mise en œuvre du facteur déclenchant qui visait, avons-nous dit, un important changement de culture. Cette deuxième tranche de résultats découle de l'analyse de sept documents. Deux de ces documents (documents 9 et 14) proviennent d'agences centrales, à savoir l'évaluation de 2014 par la Commission de la fonction publique du *Rapport ministériel sur l'obligation de rendre compte en dotation*, et les résultats du sondage de la fonction publique, du Secrétariat du Conseil du Trésor. Quatre autres, bien qu'officiels, sont internes au Ministère et ont été utilisés pour informer la haute gestion et les employés des ressources humaines (documents 8, 10, 11 et 12). Celui qui reste (le document 13) constitue la soumission officielle, signée par le sous-ministre d'Environnement Canada, dans le cadre du *Rapport ministériel sur l'obligation de rendre compte en dotation*, soumission qui mène à l'évaluation annuelle de la part de la Commission de la fonction publique.

Comme nous l'avons fait pour le moment 1, nous présenterons, ci-dessous, les résultats détaillés pour chaque catégorie.

#### Conformité aux règles

Au moment 2, ce sont encore une fois les étiquettes de conformité qui reviennent le plus souvent. On les trouve présentes dans 4 des 7 documents analysés. Cette fois-ci, par contre, on constate une situation en quasi-miroir du moment 1, c'est-à-dire l'inverse du portrait. Les thèmes positifs de conformité (2, 4 et 6) reviennent à 12 reprises, contre aucune pour la non-conformité (1, 3 et 5). Au moment 1, c'était 11 occurrences négatives pour aucune occurrence positive. Le changement de configuration est évident et semble indiquer une amélioration importante de la conformité aux règles. Cette amélioration est constatée à la fois dans les documents internes et externes. En un sens, la seule présence du thème dans le document 9, rapport de dotation de la Commission de la fonction publique, aurait été suffisante pour conclure à une amélioration, étant donné le rôle de cet organisme central dans l'évaluation de la conformité. Mais il est intéressant de constater que cette amélioration se répercute dans les documents internes.

## Satisfaction des clients

En matière de satisfaction de la clientèle, on note aussi une modification importante de la configuration des étiquettes. Les étiquettes se retrouvent dans 3 des 7 documents soumis à l'analyse. Premièrement, on note 3 occurrences des étiquettes positives (8 et 10) contre 3 occurrences des étiquettes négatives (7 et 9). Cet équilibre tranche avec le moment 1 pour deux raisons. Premièrement, le moment 1 montrait une absence totale d'étiquettes positives. Deuxièmement, un équilibre de 50 % laisse sous-entendre une certaine satisfaction, ou du moins une amélioration, par rapport au moment 1 qui, rappelons-le, était de dix occurrences des étiquettes négatives (7 et 9) contre aucune des étiquettes positives (8 et 10). L'amélioration au service est attestée dans des documents internes préparés par la Direction générale des ressources humaines, mais présentés et approuvés par le comité de gestion présidé par le sous-ministre, ce qui permet de conclure à une approbation, de la part de la gestion, des résultats de l'évaluation interne.

## Satisfaction du personnel des ressources humaines

Cette catégorie nous semble très intéressante et sera reprise, *in extenso*, dans notre analyse des résultats au chapitre suivant. Le moment 2 note son arrivée dans notre analyse avec une présence des étiquettes négatives 13 et 14 dans deux des sept documents. De non-existante au moment 1 (ni positive ni négative), cette catégorie émerge au moment 2. En effet, puisqu'on ne constate ni satisfaction ni insatisfaction dans les documents du moment 1, il est raisonnable de penser que le fait que l'insatisfaction du personnel émerge au moment 2 suppose que le personnel est alors moins satisfait qu'au moment 1. Cette interprétation est soutenue par le fait que cette catégorie est présente, non seulement dans le sondage des employés mené par le Conseil du Trésor, qui vise justement à mesurer la satisfaction du personnel, mais aussi dans un document interne au Ministère qui constate une insatisfaction par le truchement d'une source autre. En effet, comme le moment 1 ne contient aucun sondage équivalent à celui du moment 2, ce seul document eût été peu concluant, car l'insatisfaction aurait bien pu simplement exister au moment 1 sans être mesurée. Cependant, ce 2<sup>e</sup> document vient appuyer l'interprétation d'une montée de l'insatisfaction après le facteur déclenchant.

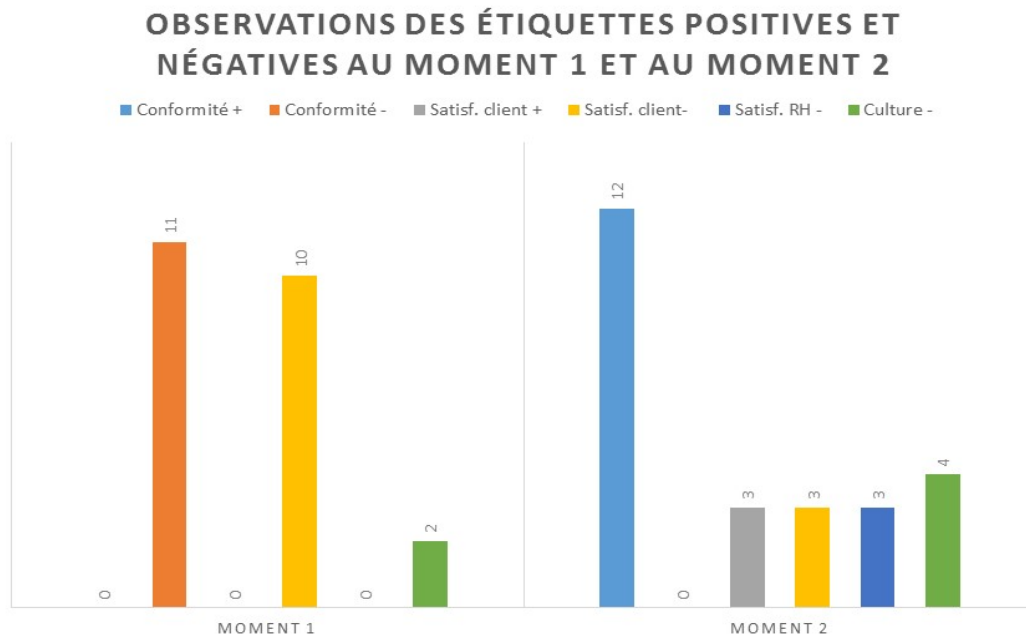
## Culture

Comme nous l'avons indiqué, la catégorie culture ne comporte aucune observation d'étiquettes positives. Les étiquettes de cette catégorie (11 et 12), ont été repérées dans seulement 4 des 14 documents étudiés. Leur présence s'intensifie quand on constate qu'ils, se retrouvent dans 4 occurrences du moment 2, soit le double des occurrences du moment 1. Présent dans 4 documents, la présence des étiquettes du changement de culture s'intensifie puisqu'on constate le double des occurrences au moment 1. Le thème « Crise de confiance » réapparaît, et le thème « Culture à modifier », quant à lui, est noté 3 fois. Il est important aussi de noter que les étiquettes apparaissent ici dans 3 documents, contrairement à un seul au moment 1.

## Sommaire des observations

Basé sur ce qui précède, nous proposons de schématiser nos résultats comme suit :

Figure 6 – Observations des étiquettes positives et négatives au moment 1 et au moment 2



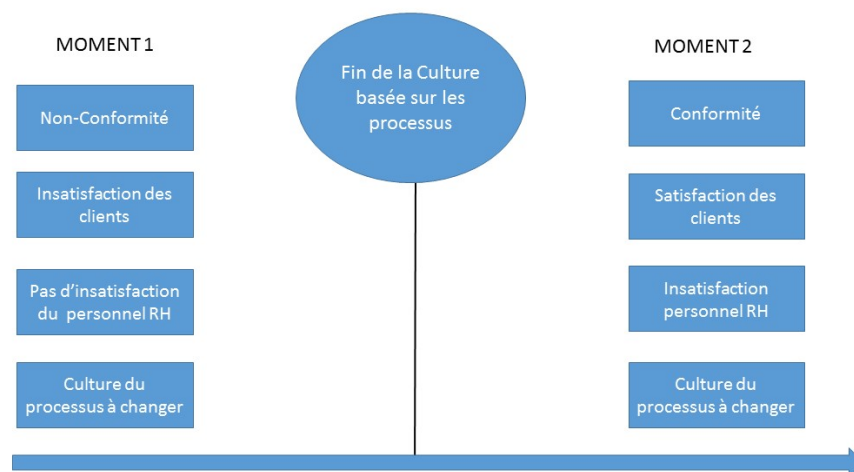
## Moments successifs

Dans une démarche comparative, lorsque l'on considère les moments 1 et 2 successivement et que l'on se rappelle qu'un facteur déclenchant, visant à améliorer la situation de l'« avant », sépare les deux moments, on observe plusieurs autres éléments intéressants.

Cette différence de configuration, qui semble impliquer un mouvement entre les moments 1 et 2, marque un changement significatif pour toutes nos catégories. Le thème de la conformité change, indiquant le passage d'une situation non conforme à une situation conforme. La satisfaction des clients semble s'améliorer, bien que le changement ne soit pas aussi marqué que celui de la conformité. L'absence d'insatisfaction du personnel des ressources humaines, neutre en soi au moment 1, apparaît au moment 2, montrant une perception négative. Puis, finalement, la catégorie de changement de culture reste négative, avec une augmentation des occurrences des étiquettes négatives.

On peut synthétiser l'effet des deux moments comme suit :

Figure 7 : Synthèse des observations au moment 1 et au moment 2



## Observations croisées

Sans conclure pour l'instant à un lien entre ces différents éléments, en regardant le tableau ci-dessus (figure 7), nous tenons à mettre en lumière certaines de nos observations, qui nous permettront de tirer du sens à la prochaine étape de notre analyse. Voici un sommaire de nos observations présentées pour les quatre catégories identifiées :

1. La conformité aux règles (étiquettes 1 à 6) :
  - S'est améliorée au moment 2, après la fin de la culture basée sur les processus;
  - S'est améliorée en même temps que la satisfaction des clients augmentait;
  - S'est améliorée en même temps que l'insatisfaction du personnel de ressources humaines voyait le jour.
2. La satisfaction des clients (étiquettes 7 à 10) :
  - S'est améliorée au moment 2, après la fin de la culture basée sur les processus;
  - N'a pas évolué dans le même sens que la satisfaction du personnel des ressources humaines;
  - A augmenté en même temps que les étiquettes négatives touchant la culture continuaient à prendre de l'ampleur.
3. La satisfaction du personnel des ressources humaines (étiquettes 13 et 14) :
  - L'insatisfaction du personnel des ressources humaines, thème absent au moment 1, apparaît suite à l'introduction du facteur déclenchant, à savoir la fin de la culture basée sur les processus;
  - Suit une tendance inverse à celle de la conformité;
  - Suit une tendance inverse à la satisfaction des clients.
4. La culture (étiquettes 11 et 12) :
  - L'insatisfaction par rapport à la culture semble augmenter après le « facteur déclenchant », à savoir la fin de la culture basée sur les processus.

Voilà donc, en somme, nos observations, que nous tenterons d'expliquer dans le chapitre suivant, en fonction de notre cadre théorique.

## Chapitre V – Interprétation et discussion des résultats

Notre recherche vise à comprendre les relations entre les règles des ressources humaines et la mise en œuvre des politiques publiques. Nous cherchions donc, concrètement, à répondre aux deux questions suivantes :

- Y a-t-il interférence entre la mise en œuvre des politiques publiques et les règles internes des ressources humaines?;
- Si interférence il y a, quel est le rôle des acteurs?

Nous l'avons faite en observant un cas précis où un changement important avait été apporté à la gestion de ces règles. En lisant nos résultats à la lumière de notre cadre conceptuel, nous sommes en mesure d'en proposer quatre perspectives :

- Premièrement, en montrant que notre cas illustre bel et bien une tension entre politiques institutionnelles et mise en œuvre des politiques publiques, tel que décrit par plusieurs auteurs (Pressman et Wildavsky, 1973; Hupe, 2011; Knoepfel et coll., 2015; Savard, 2010; Savard et coll., 2013);
- Deuxièmement, en expliquant la nature de cette tension et en analysant s'il s'agit, ou non, d'une tension structurelle, c'est-à-dire en cherchant à comprendre si cette interaction était de nature accidentelle ou si elle relevait de quelque chose de plus essentielle à l'organisation;
- Troisièmement, en expliquant comment la situation de tension a été résolue;
- Quatrièmement, en expliquant le rôle des acteurs et leurs actions.

Mais tout d'abord, nous tenons à faire un rappel de certains éléments clés de notre cadre conceptuel.



## Petit rappel conceptuel et application pratique

Suivant Pal (2006), nous avons adopté une définition des politiques publiques qui représentent l'ensemble des actions ou inactions entreprises par un décideur public dans le but de résoudre un enjeu ou une série d'enjeux publics inter reliés. Dans la situation concrète de notre recherche, ces politiques publiques, ces actions entreprises par un décideur, sont identifiées à la somme des mandats individuels des « clients », les gestionnaires bénéficiant d'un service de ressources humaines. Dans leur quête d'atteinte de leurs objectifs, de leur mandat, les gestionnaires d'Environnement Canada posent des gestes, font des actions, qui contribuent aux trois objectifs stratégiques globaux du Ministère que nous avons présentés plus haut.

Dans le cadre de l'administration publique des États contemporains, le nombre, la diversité et la complexité des actions de l'appareil gouvernemental posent, *de facto*, la question de la cohérence de l'agir de l'État. Les actions des gouvernements sont-elles cohérentes?

Aussi, pour définir la cohérence des politiques publiques, nous avons suivi Savard (2010), qui la définit comme l'intégration d'idées, de différents acteurs, générant une synergie entre des éléments de politiques publiques associées au même domaine et produisant une compréhension commune des effets attendus desdites politiques. On conçoit généralement que cette cohérence comprend 3 axes : interne, horizontale et verticale.

Cependant, ces axes ne suffisent pas à décrire le type d'interactions que nous avons examinées dans le cadre de notre recherche. En effet, c'est l'interférence possible des règles internes, et dans le cas qui nous intéresse, des règles s'appliquant à la dotation et à la classification dans la fonction publique, qui nous a intéressée dans la mesure où elle peut avoir un effet sur la cohérence des politiques publiques.

C'est pourquoi, avec Savard et coll. (2013), puisant largement dans la conceptualisation de Knoepfel des trois strates de règles organisant l'action de l'État (règles constitutionnelles; règles institutionnelles régissant les organisations administratives; arrangement politico-administratif), nous postulons un quatrième axe d'analyse. Ce nouvel axe, dit transversal,

permet d'étudier l'influence propre aux règles internes des administrations publiques et permet d'examiner s'il y a interférence ou non<sup>35</sup>.

De plus, nous avons vu que les acteurs, même internes, peuvent avoir un rôle déterminant dans l'articulation des politiques publiques (Scharpf, 2008), et que leurs actions sont conditionnées par un ensemble de normes qui forment la culture d'une organisation (Katzenstein, 1996). Nous avons aussi montré que certaines cultures peuvent contenir, en germe, leur propre poison (Thelen, 1999).

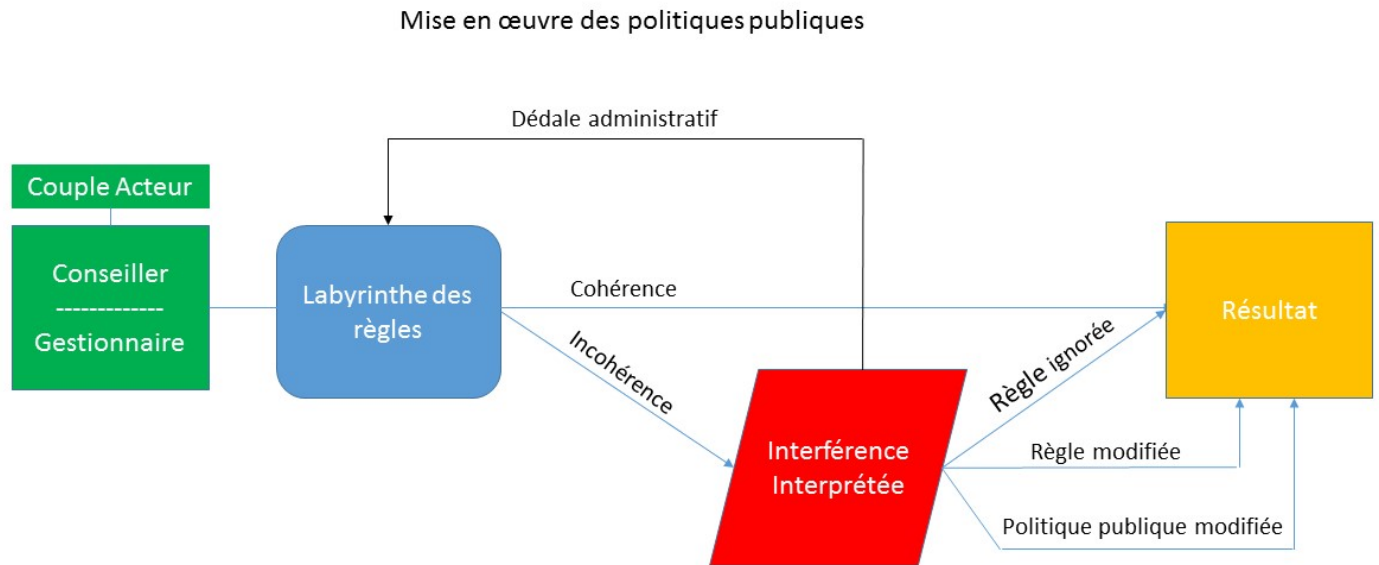
Finalement, nous avons aussi déterminé avec Potocki Malicet (1997) et Bourdieu (1980), que les acteurs pouvaient trouver des « accommodements » aux règles internes, contourner celles-ci lorsqu'ils jugeaient qu'il était plus avantageux pour eux d'y désobéir que d'y obéir.

L'ensemble de ces éléments nous a amenés à schématiser ces interactions comme nous l'avons déjà vu à la figure 3, que nous répétons à la page suivante :

---

<sup>35</sup> Comme nous l'avons déjà mentionné, trois situations sont possibles. On peut en effet imaginer une situation où règne une certaine harmonie entre les politiques publiques et les politiques institutionnelles. Deuxièmement, on peut ou pourra parfois assister à une situation tueuse de politiques publiques. Ou, en dernier lieu, on pourrait constater que la tension devienne une situation tueuse de politiques institutionnelles (Savard *et coll.*, 2013).

Figure 3 – Modélisation du cadre conceptuel – Mise en œuvre des politiques publiques et règles internes



### Indice de présence de tensions entre politiques publiques et politiques institutionnelles

Pressman et Wildavsky (1973) et Hupe (2011) ont montré que les politiques publiques pouvaient comporter des « déficits de mise-en-œuvre » et que ces écarts pouvaient parfois parvenir des différents paliers hiérarchiques, ou décisionnels, qui séparent une vision de politique publique et son application *au niveau de la rue* (Hupe, 2011). Cela étant dit, nous avons aussi vu que de telles distorsions pouvaient aussi provenir d'autres influences, cette fois-ci latérales, comme celles produites par l'ensemble des règles internes, administratives, qui constituent la nébuleuse dans laquelle se déploie, concrètement, l'action publique.

À l'aide de ces éléments, il appert donc que les règles internes, règles institutionnelles, administratives, peuvent engendrer des interférences majeures dans la livraison des politiques publiques. Logiquement, comme les ressources humaines constituent un ensemble de règles internes, elles peuvent constituer une interférence dans la mise en œuvre des politiques publiques, et nous croyons que les observations présentées au chapitre précédent en constituent une illustration.

Les données que nous avons colligées ne nous permettent pas de constater directement une interférence dans la mise en œuvre des politiques publiques. Cependant, nous pouvons y constater la présence d'un mécanisme qui, selon notre cadre conceptuel, peut engendrer une interférence. De plus, nous avons aussi constaté des indices qui semblent confirmer cette interférence.

En effet, comme précédemment présenté, nous avons établi que les gestionnaires d'Environnement Canada étaient, dans le contexte de notre recherche, les parties prenantes de la mise en œuvre des politiques publiques. En effet, ces gestionnaires-clients sont ces décideurs publics qui, par leurs actions et celles de leurs employés, dans la somme de leurs mandats individuels, mettent en œuvre les politiques publiques relatives au mandat du Ministère. En effet, chacun, à sa manière, contribue aux principales politiques publiques sur lesquelles planche Environnement Canada, comme, par exemple, les changements climatiques, le développement durable, la sécurité environnementale et l'accès pancanadien aux données météorologiques.

Lorsque nous avons discuté des multiples influences latérales que pouvait subir la chaîne hiérarchique de mise en œuvre des politiques publiques, nous faisons spécifiquement référence à ces gestionnaires, chacun à leur niveau, dans le concret de leurs circonstances individuelles, dans la mesure où ils constituent un des maillons de cette chaîne de mise en œuvre.

Or, pour mettre en œuvre les politiques publiques, les gestionnaires ont besoin de personnel. Plus ils auront ce personnel rapidement, et en y consacrant le moins de temps possible, plus ils seront satisfaits. Plus ils rencontreront d'obstacles à recruter ou à promouvoir du personnel, ou plus ils devront consacrer du temps à ces fonctions, moins ils

seront efficaces dans la livraison de leur mandat. En tant qu'acteurs de la mise en œuvre des politiques publiques dans le domaine de l'environnement, les gestionnaires ne peuvent pas faire fi des règles fédérales en matière de dotation et de recrutement. En effet, leurs actions sont soumises aux diverses règles et ils subissent directement les effets, néfastes ou non, des politiques institutionnelles pour répondre à leurs besoins de ressources humaines.

Aussi, nous considérons que la satisfaction des gestionnaires quant à au service reçu des ressources humaines est un indice fort du peu de tension entre les politiques institutionnelles (mouvement 2) et les politiques publiques (mouvement 1). *A contrario*, suivant la même logique, nous interprétons leur insatisfaction comme l'indice fort d'une tension entre politiques institutionnelles et politiques publiques. Nous avons d'ailleurs exemplifié ce genre de tension, avec le cas des exigences linguistiques des postes bilingues au centre météorologique de Gagetown, où l'insatisfaction de la gestion provenait bien de cette tension concrète entre l'application de règles et l'avancement de la politique publique, dans un contexte où l'application des règles était non seulement absurde, mais aussi délétère pour le bien de la politique publique.

En suivant le même argument, nous pouvons conclure que le moment 1, que nous avons décrit et dans lequel nous avons vu l'insatisfaction des gestionnaires, indique une tension entre politiques institutionnelles et politiques publiques, alors que le moment 2 indique une réduction marquée de ces tensions.

### Présence d'un mécanisme d'interférence dans la mise en œuvre

La démonstration qui précède est celle de la présence d'un mécanisme de tensions qui peut causer l'interférence de la part des règles des ressources humaines sur la mise en œuvre des politiques publiques. Cette présence peut être soutenue par les arguments suivants.

Premièrement, l'insatisfaction marquée des gestionnaires, acteurs de mise en œuvre de politiques publiques, quant aux effets des règles internes en ressources humaines que nous avons observés au moment 1, est, en vertu du cadre que nous avons exposé et que nous utilisons, le symptôme de l'influence négative des règles administratives. Nous pouvons l'affirmer en raison des thèmes qui ont émergé de l'analyse des documents. En effet, ces

thèmes ont été codifiés comme « Service lent » ou « Mauvais service », à partir d'un ensemble de références négatives et péjoratives par rapport à l'insatisfaction des gestionnaires, comme, par exemple, les résultats très négatifs des questionnaires de la Commission de la fonction publique sur le service reçu en ressources humaines. Ces résultats insatisfaisants de sondages, par exemple, reflétaient des impressions à la suite d'expériences négatives eut égard aux règles des ressources humaines. Il est intéressant de noter que ces thèmes sont dirigés non pas directement envers les règles, mais plutôt envers les experts qui les interprètent. Or, les gestionnaires, n'étant pas experts en ressources humaines et devant quasi obligatoirement se guider sur l'interprétation des experts, sont en quelque sorte captifs des conseils dans la mise en œuvre de leur mandat. Or, au moment 1, les experts en ressources humaines interprétaient les règles internes de manière stricte sans tenir compte de l'impact que cela pouvait avoir sur le gestionnaire mettant en œuvre la politique publique. La relation entre les règles internes de ressources humaines, la mise en œuvre des politiques publiques et l'insatisfaction constatée, semblent très fortes.

Cette interprétation est également soutenue par le fait que la satisfaction des gestionnaires s'est améliorée au moment 2, avec la fin de l'interprétation littérale des règles internes sans tenir compte des besoins des gestionnaires. Il s'agit de la fin de l'interférence de la part des règles internes (facteur déclenchant). En effet, à ce moment, les thèmes « Bon service » et « Service rapide » font leur apparition dans notre grille alors qu'on demande aux experts des ressources humaines d'interpréter les règles en tenant compte des besoins des gestionnaires.

## Discussion

Nos observations nous mènent à conclure que l'interprétation des règles des ressources humaines au moment 1 semble avoir causé une situation de tensions nuisible aux actions du Ministère. Citons seulement le temps requis pour compléter le recrutement du personnel talentueux, les tracasseries administratives pour engager des experts à l'extérieur du gouvernement, la complexité pour créer un nouveau poste (en utilisant une classification déjà existante), les enjeux de profil linguistique et leur rapport parfois obscur à la réalité du travail. Non seulement, d'une part, les gestionnaires se voyaient ralentis dans

l'exécution de leur mandat, mais, d'autre part, leur insatisfaction les poussait à se créer leur propre service de conseil en ressources humaines, pour éviter de passer par les experts du Ministère. Cette situation augmentait le risque de non-conformité qui, en retour, rapprochait le Ministère toujours plus près d'une perte de délégation en dotation, qui aurait entraîné une paralysie importante de ses moyens d'action.

Cette observation correspond à ce que nous avons appelé, suivant Savard *et coll.* (2013), notre 4<sup>e</sup> axe de cohérence des politiques publiques. En effet, les règles internes sont réellement des institutions qui peuvent s'interposer et nuire à la livraison des politiques publiques (Savard *et coll.*, 2013). Or, avec notre cadre conceptuel suivant Knoepfel *et coll.* (2015) et Savard *et coll.* (2013), nous avons aussi vu que cette tension inévitable peut entraîner trois effets potentiels, soit :

- Les politiques institutionnelles prendront le dessus sur les politiques publiques, à tel point que les décideurs publics devront, de gré ou de force, remodeler ces dernières sur les politiques institutionnelles. Situation dite « tueuse de politiques publiques »;
- Au contraire, il peut arriver que la force combinée des acteurs politiques et sociaux soit si importante qu'elle outrepassse les impératifs des politiques institutionnelles. Il s'agit ici d'une situation « tueuse de politiques institutionnelles »;
- On peut en effet imaginer une situation où règne une certaine harmonie entre les politiques publiques et les politiques institutionnelles.

Bien que nous ne cherchions pas à prouver dans laquelle des trois catégories la tension observée se classe, il est déjà fort intéressant de pouvoir confirmer que les règles des ressources humaines à Environnement Canada, et surtout dans leur interprétation classique, comme vécue au moment 1, engendraient une situation de tension qui, elle, engendrait un mécanisme d'interférence ayant pu influencer négativement la mise en œuvre des politiques publiques. Si plusieurs pouvaient venir à cette conclusion par instinct, nous aurons pu le voir confirmé par nos données.

Aussi, à notre première question, à savoir s'il y avait interférence entre la mise en œuvre des politiques publiques et les règles internes, nous répondons que, sans avoir observé

directement une interférence, nous avons plutôt constaté un mécanisme de tension tout à fait propre, selon notre cadre conceptuel, à engendrer des interférences dans la mise en œuvre des politiques. Nous avons aussi, par ailleurs, constaté directement cette interférence dans le cas de Gagetown, ce qui confirme notre argument. Cependant, nous pouvons aller encore plus loin dans l'interprétation de cette tension.

### Explication des tensions observées

Certains éléments de nos résultats semblent indiquer que la tension observée entre politiques internes et mise en œuvre des politiques publiques, loin d'être épisodique, était plutôt ancrée dans l'organisation. Pour comprendre ce phénomène, il faut regarder du côté des acteurs qui interprètent les règles internes, et plus précisément du côté de la culture qui les influence.

Car comme nous le montrent Scharpf (2008) et Katzenstein (1996), l'acteur n'est pas neutre, mais bien motivé par quelque chose qui va orienter son action et être même une condition de la satisfaction professionnelle qu'il retrouve dans son travail. Nous avons aussi vu que ce conditionnement, porté par le groupe auquel il appartient, peut même porter comme en germe des éléments d'auto-destruction (Thelen, 1999).

Nous avons établi que pour les besoins de notre recherche, les acteurs étaient l'union d'un couple « gestionnaire-conseiller en ressources humaines ». Pour comprendre la culture influençant nos acteurs à partir de nos résultats, nous nous arrêterons sur la satisfaction de chacun des éléments du couple.

### Qu'est-ce qui motive notre acteur?

En ce qui a trait au premier élément du couple, les gestionnaires, l'amélioration de leur satisfaction lors de la fin de la culture basée sur le processus (moment 2), pointe vers un lien fort entre ces deux éléments du couple. Cela concorde avec ce que nous avons montré auparavant, à savoir que les règles internes en ressources humaines peuvent engendrer des mécanismes de tensions qui peuvent interférer avec la mise en œuvre des politiques publiques et ainsi causer la frustration des gestionnaires qui mettent celles-ci en œuvre. Il



n'est donc pas surprenant de constater que le changement de culture ait produit un effet sur leur satisfaction. Cependant, nous avons noté un mouvement inverse chez le deuxième élément de ce couple.

En effet, comme nous l'avons noté plus haut dans nos résultats, dans un premier temps, la satisfaction des professionnels des ressources humaines, responsables de l'interprétation des règles internes, n'évolue pas dans le même sens que la satisfaction des clients, promoteurs des politiques publiques. En effet, le changement dans la satisfaction des clients entre le moment 1 et le moment 2 n'est pas suivi, comme d'aucuns auront pu s'y attendre, d'une augmentation de la satisfaction des professionnels des ressources humaines. Étant donné le lien fort et quasi ombilical entre la satisfaction des clients et la mise en œuvre des politiques publiques, nous ne pouvons que conclure que la mise en œuvre des politiques publiques, en tant que telle, ou du moins leur « habilitation », ne constituait pas, dans nos observations, un élément important de motivation ou de satisfaction pour les conseillers. C'est comme si la mise en œuvre des politiques publiques n'intéressait pas les experts en ressources humaines. En fait, sans avoir pu démontrer ce qui influençait positivement la satisfaction du conseiller en ressources humaines, nous avons tout de même noté que l'interprétation des règles des ressources humaines dans le sens des politiques publiques (facteur déclencheur), c'est-à-dire en appui au but du gestionnaire-client responsable de la mise en œuvre des politiques publiques, était en fait plutôt accompagné d'une baisse de satisfaction. Sans pouvoir prouver la causalité directe, notre cadre conceptuel, et spécifiquement le rôle des acteurs dans le cadre du 4<sup>e</sup> axe de cohérence, indique une relation entre ces deux phénomènes. En soi, cela constituerait une donnée culturelle conditionnant l'agir des conseillers en ressources humaines, et conséquemment du couple acteur.

Aussi, les mouvements inverses de satisfaction chez les deux éléments du couple gestionnaire-conseiller montrent une divergence majeure d'intérêts entre des partenaires qui, en théorie, devraient travailler ensemble pour une cause commune. D'une part, le gestionnaire-client qui, lui, trouve la satisfaction dans la mise en œuvre de son mandat. On le voit en constatant que sa satisfaction augmente lorsque l'interprétation des règles internes est orientée vers le mandat, à savoir la mise en œuvre des politiques publiques.

D'autre part, le conseiller en ressources humaines, censé le soutenir dans ledit mandat, qui n'est aucunement influencé par la satisfaction du mandat du client, mais qui semble plutôt gêné par des efforts qui vont en ce sens.

Il s'agit sans doute d'un de ces germes de destruction dont parle Thelen (1999). Chaque élément du couple acteur regarde dans une direction différente. L'un vers la règle en tant que règle, l'autre vers le résultat du mandat. Confirmant ce dysfonctionnement, nos données montrent que les conseillers en dotation ne semblent pas plus ressentir de fierté particulière pour la nouvelle image plus positive de leur service chez les clients, qu'ils ne ressentent de peine particulière dans l'insatisfaction fondamentale de ces derniers. Dans un sens comme dans l'autre, les conseillers en ressources humaines d'Environnement Canada semblent imperméables à l'humeur des clients.

Par contre, un autre sujet d'étonnement vient du fait que les conseillers semblent tout aussi imperméables aux rétroactions d'agents externes, comme la Commission de la fonction publique, concernant l'adhésion du Ministère aux normes, que ces rétroactions soient positives ou négatives. La question de la satisfaction des experts en ressources humaines est bien intéressante. Nous ne constatons aucun signe d'insatisfaction de leur part, même aux heures où tous les documents indiquent des enjeux dans toutes les autres catégories (moment 1), lorsqu'Environnement Canada risquait de perdre sa délégation par manque de conformité et que les clients étaient très insatisfaits. De plus, à l'heure où la conformité s'améliore (moment 2), aux côtés de la satisfaction de la clientèle, de manière parallèle l'insatisfaction des conseillers ressources humaines apparaît.

En réalité, nous avons noté au chapitre précédent que l'insatisfaction du personnel des ressources humaines n'est notée qu'après que l'on ait modifié la façon d'interpréter les règles internes. C'est en effet à partir de ce moment que le personnel des ressources humaines a dû commencer à interpréter ces règles non pas comme une fin en soi, mais comme une aide à une fin plus grande et plus noble, soit la livraison du mandat ministériel, chose impensable en vertu du conditionnement comme nous l'avons décrit précédemment.

## Résumé de la dynamique animant le couple

À partir du moment où l'on considère le couple acteur, deux possibilités existent. Soit qu'il y ait tension entre les deux éléments, soit qu'il n'y en ait point. Dans le cas qui nous concerne, nous avons observé une situation de tension entre les deux éléments. En effet, ce qui plaît à l'un déplaît à l'autre.

Dans le moment de tension, où chaque élément regarde dans une direction opposée, la question de l'équilibre des forces est capitale. Or, pour un ensemble de raisons, dont plusieurs qui sont liées à l'*éthos* de l'appareil public (Bozeman, 1993 ; Griggs *et coll.*, 2015) et même à la nature des ressources humaines dans l'organisation (Le Gall, 2015 ; Dollinger, 2012), le point de vue de l'élément « conseiller » du couple acteur prenait le dessus et primait sur celui du gestionnaire. Conséquemment, les interprétations penchaient vers une interprétation stricte et littérale, collant à la lettre des règles internes, au lieu de pencher vers l'objectif des politiques publiques, enclenchant ainsi un mécanisme pouvant causer des enjeux de cohérence dans la mise en œuvre de ces dernières. Nous n'avons qu'à rappeler, pour l'exemplifier, le cas des profils linguistiques bilingues du service météo.

De ce qui précède, on peut conclure que la tension entre politiques publiques et politiques institutionnelles provenait d'un élément systémique lié au conditionnement différent des deux éléments du groupe acteur interprétant les politiques institutionnelles, lorsque celles-ci causaient des interférences. Ce caractère non accidentel de cette situation de tension entre les deux éléments du couple acteur est aussi souligné par les thèmes négatifs de la catégorie culture qui présentent des occurrences aux moments 1 et 2, avec une augmentation significative au moment 2.

## Raison du changement — Réponse à la question de recherche

Nous avons constaté une tension entre politiques publiques et politiques institutionnelles au moment 1. Puis, nous avons constaté une certaine résolution de cette tension au moment 2. Nous avons réussi à montrer que cette tension avait été générée par un élément essentiellement systémique, à savoir que les deux éléments du couple acteur, unis dans l'action, regardent dans des directions opposées en raison de la culture de laquelle ils sont

le produit. Nous en sommes maintenant à montrer ce qui a pu expliquer le changement. Pourquoi ce changement est-il arrivé à ce moment précis chez Environnement Canada? Comment peut-on expliquer que l'équilibre au sein du couple acteur se soit modifié?

Nous avons vu avec Bourdieu (1980) et Potocki Malicet (1997) que les acteurs qui interprètent des règles chercheront à trouver des accommodements à celles-ci dans la mesure où ils croient qu'il est plus avantageux pour eux d'y désobéir que d'y obéir. Nous croyons que c'est bien cette dynamique qui a poussé le couple acteur à interpréter les règles de manière plus souple (moment 2). Potocki Malicet (1997) avait établi que ce genre d'accommodements pouvait exister en vertu d'une certaine énergie propre à l'organisation, à savoir les objectifs de celle-ci. Et cette attitude est facile à comprendre sous bien des aspects, car il s'agit du but même de l'organisation. Mais pourquoi à ce moment précis?

#### Les éléments du calcul coût/bénéfice

Potocki Malicet (1997) a bien décrit les jeux d'équilibre à l'intérieur d'une organisation lorsque les règles internes en influencent négativement le fonctionnement :

« Toute organisation est un lieu d'équilibre entre les buts qui lui sont propres et les buts de ceux qui la constituent. Quand une règle ne permet pas d'effectuer les activités prescrites de façon adéquate, la pression qui naîtra de cette situation dysfonctionnelle n'aboutira pas à l'abandon de cette règle, mais elle fera l'objet d'aménagements de la part des acteurs. » (Potocki Malicet, 1997, p. 68)

Cette notion de dysfonctionnement dépeint bien les tensions observées dans notre cas à l'étude, et plus précisément les relations à l'intérieur même de notre couple acteur. Dans le fonctionnement du couple au moment 1, l'élément « conseiller en ressources humaines » semble détenir une force supérieure puisque l'interprétation, comme nous l'avons vu, était en sa faveur, ce qui n'était pas sans causer une insatisfaction chez l'élément gestionnaire du couple.

Puis, au moment 2, la force de l'élément gestionnaire devient plus grande, si grande que le couple penche à contre-courant vers l'interprétation contextuelle plus favorable au mandat de l'élément gestionnaire du couple.

Les pressions accompagnant ce basculement de force à l'intérieur du couple acteur sont connues. Il y a d'abord l'élément de l'insatisfaction des clients, c'est-à-dire la pression de la mise en œuvre des politiques publiques. Cependant, cette insatisfaction ne semble pas être suffisante pour expliquer le phénomène. En effet, les organisations publiques, en général, sont souvent dans des situations similaires et il est rare que seule la frustration des gestionnaires suffise à modifier la façon dont on interprète les règles internes. Le fameux *éthos* de la fonction publique, auquel nous avons déjà référé, fait que la culture des administrations privilégie une gestion basée sur les règles (Bozeman, 1993 ; Griggs *et coll.*, 2015), fut-elle au détriment des politiques publiques. La culture de la fonction publique mène à une rigidité par rapport à la règle interne et c'est, ultimement, ce qui influençait, au moment 1, le calcul coût-bénéfice du couple acteur, pris dans sa totalité. Il vaut mieux respecter la règle interne, pour le bien de l'organisation, même si cet état de fait crée une tension et que cette tension nuit à la cohérence des politiques publiques. Au moins, l'organisation est sauve.

Par contre, la pression provenant de l'insatisfaction des gestionnaires n'était pas isolée, mais agissait bien en parallèle avec un problème de non-conformité aux règles internes. Et cet élément n'est pas à négliger, puisqu'il plaçait l'élément fort du couple acteur au moment 1, à savoir le conseiller en ressources humaines, dans une position très délicate et fort inconfortable. On pourrait même dire une position de faiblesse. Cette fragilité provenait d'un paradoxe, à savoir que leur interprétation rigoriste ne semblait pas contribuer à la conformité que visaient précisément ces règles mêmes. Si l'acteur acceptait, vu son conditionnement culturel, à accepter des problèmes de cohérence dans la mise en œuvre des politiques publiques en calculant qu'il y avait tout de même plus d'avantage à faire ainsi pour protéger l'organisation, quel avantage y aurait-il à continuer d'agir ainsi si cette position legaliste ne protégeait justement plus l'organisation (Borrey, 2015)?

Cette double tension fut suffisante pour pousser le couple acteur à conclure que désobéir à la règle interne lorsque celle-ci était en interférence à la mise en œuvre des politiques publiques était plus profitable que de lui obéir. On assista donc à un retournement complet dans lequel non seulement le couple acteur change son interprétation, mais dans lequel aussi la dynamique interne de celui-ci s'inverse. L'élément conseiller accepte d'interpréter

les règles avec les accommodements nécessaires pour favoriser les objectifs de la politique publique.

L'insatisfaction elle aussi s'inverse. Cette nouvelle position d'accommodement par l'élément conseiller est accompagnée d'une insatisfaction marquée de sa part, non présente au moment 1. Par contre, la nouvelle situation de force de l'élément gestionnaire s'accompagne d'un renversement total de sa satisfaction propre et d'un effet sur la mise en œuvre des politiques publiques.

On pourrait penser que cet inversement des insatisfactions est à coût neutre et qu'on échange la satisfaction de l'un contre la satisfaction de l'autre. Cependant, l'augmentation en double des occurrences négatives des thèmes reliées aux catégories culture semble plutôt indiquer que ce changement n'est pas sans coûts pour l'organisation. Loin d'être simplement revenue à un état de repos, l'organisation est toujours en tension, puisque, en quelque sorte, elle se heurte en porte-à-faux avec sa culture habituelle, à savoir de suivre de manière stricte les règles internes. De plus, bien qu'on ait assisté chez les gestionnaires, à la fois à l'augmentation des thèmes de satisfaction et la diminution des thèmes d'insatisfaction, il n'en demeure pas moins que les thèmes sont présents presque également, ce qui laisse aussi penser à des enjeux non totalement résolus dans l'articulation de l'interprétation.

### Réponse à la deuxième question

Nous avons déjà répondu à la première question de recherche, à savoir qu'il y avait présence d'un mécanisme d'interférence de la part des règles internes sur la mise en œuvre des politiques publiques. Nous voulions aussi savoir quel était le rôle des acteurs, comme interprètes de ces règles. À la lumière de ce qui précède, nous avons pu voir un acteur, en deux parties, qui vit une tension importante. Les deux éléments du couple acteur n'ont pas les mêmes intérêts.

Le problème ne se pose pas lorsqu'il n'y a pas d'interférence. En ce cas, on n'a pas besoin d'interpréter la règle, elle n'est qu'un contexte administratif d'une action publique. Par contre, lorsqu'il y a interférence, l'acteur doit interpréter la règle interne. Généralement, la

culture organisationnelle publique et celle des ressources humaines, toutes deux orientées naturellement vers les processus et les règles (Bozeman, 1993; Le Gall, 2015; Dollinger, 2012), accordent une force supérieure à l'élément conseiller et font pencher le couple acteur vers une interprétation stricte des politiques institutionnelles. Cependant, cette tendance n'est pas inéluctable. En effet, nous avons vu que dans notre cas à l'étude, la forte pression causée par l'insatisfaction des gestionnaires, combinée à une perte de crédibilité de l'élément conseiller devant les problèmes de conformité, peut offrir l'occasion à l'élément gestionnaire du couple-acteur de revoir quelle interprétation est la plus avantageuse.

Bourdieu (1980) disait bien qu'une règle ne s'applique que tant, et aussi longtemps que, les individus s'y soumettant voient plus d'avantage à s'y soumettre. Le couple acteur dans notre cas suit la même logique. L'équilibre des forces entre les éléments du couple acteur est influencé par un calcul coût/bénéfice et un conditionnement culturel. Ce calcul peut pencher à contre-courant, dans le sens des politiques publiques et contre les règles internes, lorsque l'élément conseiller ne réussit plus à défendre la valeur de sa position.

## CHAPITRE VI — CONCLUSION

L'antique et célèbre légende grecque nous présente Dédale, architecte astucieux, qui enferme un taureau fabuleux, le Minotaure, au centre d'un labyrinthe. Nul mortel, assez fou pour y entrer, n'était censé avoir la moindre chance de s'en sortir. Aussi, le roi Minos se rit du jeune Thésée lorsque celui-ci prétendit pouvoir entrer dans le labyrinthe, terrasser le monstre et en ressortir triomphant. C'était tâche impossible.

C'était tâche impossible, sans tenir en compte le fil d'Ariane, cette pelote de laine que Thésée déroulait en arrière de lui pour pouvoir retrouver son chemin.

Peut-on voir en Thésée le patron tutélaire de l'interprétation des politiques institutionnelles? Si l'image est hardie, nous l'avouons, elle a tout de même le mérite de bien situer le cœur du problème que nous avons étudié, à savoir la possibilité, pour les politiques publiques, de pallier le dédale de règles institutionnelles en ressources humaines dans leur mise en œuvre.

Une chose est sûre, la fonction publique est complexe, très complexe même. Le labyrinthe de règles qui l'encadrent dépasse parfois l'entendement. Pourtant, il est possible d'y naviguer, pour autant qu'on dispose du bon fil d'Ariane.

### Rappel synthétique

Notre étude se situe dans une démarche de recherche qui vise à comprendre les politiques publiques, et leur articulation concrète, pour répondre à un problème de société. L'État, pour mettre en œuvre ces politiques publiques, compte sur un appareil administratif qui est régi par un grand nombre de règles internes. Ces règles institutionnelles peuvent parfois causer des interférences avec la mise en œuvre des politiques publiques et mettre en cause la cohérence de celles-ci.

Nous avons choisi d'étudier un type de règles internes, à savoir les règles des ressources humaines, et nous nous sommes demandés deux questions fondamentales, à savoir :



- Y a-t-il interférence entre la mise en œuvre des politiques publiques et les règles internes des ressources humaines?
- Si interférence il y a, quel est le rôle des acteurs?

Pour y répondre, nous avons choisi d'étudier le cas précis de la Direction générale des ressources humaines d'Environnement Canada. Dans le cadre d'une démarche inductive et par le truchement d'une analyse documentaire, nous avons comparé deux moments dans le temps influencés par un moment déclencheur.

En réponse à notre première question, nous avons constaté que la mise en œuvre des politiques publiques pouvait être influencée négativement par un mécanisme de tensions agissant sur l'application des règles internes des ressources humaines, tant et aussi longtemps que ces règles étaient appliquées à la lettre sans tenir compte d'une réalité plus haute.

En réponse à notre deuxième question, nous avons d'abord établi que l'acteur était constitué d'un couple, gestionnaire-employé. Ce couple sous tension interprétait habituellement la règle sous l'effet d'un conditionnement de groupe, propre aux organisations publiques et dominé par l'élément conseiller, influencé par l'absolu de la norme. Par contre, cet équilibre interne au couple a basculé lorsque les pressions contraires ont poussé le couple acteur à conclure qu'il y avait plus d'avantages à désobéir à la règle interne qu'à lui obéir. Ces pressions contraires étaient constituées de l'insatisfaction de l'élément gestionnaire combinée à une perte de crédibilité de l'élément conseiller étant donné un contexte paradoxal à la position de ce dernier.

Finalement, nous avons observé que ce nouvel équilibre, plus favorable à la cohérence de la mise en œuvre des politiques publiques, causait aussi des tensions et n'était pas sans coûts pour l'organisation.

### Importance scientifique et pratique de la recherche

Il appert que le premier fruit de notre travail de recherche est la mise au jour d'un mécanisme qui peut interférer de manière importante avec la mise en œuvre des politiques

publiques. Il s'agit d'une contribution à la compréhension de ces influences internes, et principalement du rôle essentiel joué par les acteurs dans l'interprétation des politiques administratives. Comme nous l'avons indiqué au début, une règle, en soi, n'oblige ni ne contraint. C'est bien celui qui l'interprète, et celui qui la met en œuvre, qui lui donne, en quelque sorte, son existence réelle. L'analyse de la cohérence des politiques publiques, science encore jeune, a tendance à considérer les institutions en tant que telles, sans prendre en compte l'élément humain des fonctionnaires qui, sur le terrain, donnent la vie à ces institutions. Nous croyons qu'il s'agit du premier intérêt de cette recherche.

Deuxièmement, au-delà de la réflexion universitaire que nous venons de décrire, on peut considérer un autre intérêt possible de cette recherche, plus concret cette fois. La fonction publique canadienne au courant des dernières années a investi énormément d'efforts et de ressources dans l'amélioration de l'administration des ressources humaines. Ces réformes s'adressent tantôt aux cadres réglementaires, tantôt à la gouvernance, tantôt à la culture. Malgré tous ces efforts, dont certains de très grande envergure qui sont toujours en cours, la culture ne semble pas être près de changer. En effet, les mêmes frustrations sont souvent évoquées de la part des gestionnaires quant à la lourdeur des règles et au temps requis pour accomplir certaines tâches pourtant purement administratives, qui constituent, tout à la fois, un imposant fardeau reposant sur les épaules des gestionnaires qui, eux, devraient plutôt se consacrer à la mise en œuvre des politiques publiques.

En 2011, le rapport Cartwright faisait état de cet échec apparent :

« Il est évident que, selon les intervenants, la Loi sur l'emploi dans la fonction publique ne fonctionne pas ou n'est pas appliquée comme ils estiment qu'elle devrait l'être. D'une part, les administrateurs généraux et les gestionnaires souhaitent pouvoir recruter et promouvoir les personnes plus rapidement et d'une façon plus souple pour répondre à leurs besoins opérationnels. D'autre part, les agents-négociateurs et leurs membres craignent que le nouveau système de dotation ne soit pas aussi transparent ni aussi juste qu'il devrait l'être. La justesse est souvent évaluée sur la base d'une norme établie sous l'ancien régime, c'est-à-dire la nomination de la personne la plus qualifiée selon un système rigide et axé sur les processus, système qui était justement à l'origine des changements apportés à la Loi.

En raison de la jurisprudence accumulée pendant 40 ans, les procédures et les processus étaient devenus fastidieux; ils semblaient conçus de façon à ce que tout le monde soit traité exactement de la même façon, en toute circonstance. On avait perdu de vue l'intention qui était à l'origine des règles. Au contraire, la nouvelle loi met l'accent sur l'importance d'un système de dotation qui est axé sur les valeurs et au sein duquel les décisions sont réfléchies et bien expliquées, qui s'adapte aux circonstances actuelles et futures de la fonction publique et qui fournit aux gestionnaires la latitude nécessaire pour doter les postes et gérer et diriger leur personnel. » (Canada, 2011, p. 79-80)

En plus ou moins grande syntonie avec les initiatives centrales, les organismes fédéraux essaient, individuellement, de diminuer les effets paralysants de l'application des règles. Certaines se donneront des règles plus souples, toujours à l'intérieur du cadre plus vaste, dans leur gestion des ressources humaines, et mettront en place des systèmes de contrôle et de gestion du risque pour éviter les écueils. Ce sont de vaillants efforts. Il appert cependant que chacun essaye, en silo, de trouver une solution à ce problème complexe. Ils n'ont guère le choix, car les organismes centraux, créateurs ou gardiens desdites règles, qui assurent une coordination centralisée dans le but d'augmenter l'efficacité globale du système, ne semblent pas trouver la recette idéale pour permettre aux ministères de s'émanciper.

Notre contribution apporte une perspective différente. Nous pensons qu'un des problèmes de l'appareil public canadien est qu'il passe trop de temps à considérer des questions de nature administrative en oubliant de considérer des questions, peut-être beaucoup plus fondamentales, de politiques publiques. En effet, notre réflexion sur les politiques institutionnelles apporte une tout autre lumière sur ces mêmes enjeux, lumière que nous croyons davantage en phase avec la hiérarchie des fins de l'action publique. À force de considérer les processus administratifs, on risque de chercher à les perfectionner en laboratoire, à l'extérieur de leur sens réel, à savoir un moyen pour atteindre une fin. Au contraire, réfléchir à la fin, aux politiques publiques, permet de chercher à perfectionner les processus sans oublier leur vraie nature.

## Limites et perspectives

Nous avons eu l'occasion de décrire les limites de notre méthodologie. L'une d'entre elles consiste dans les limites internes qui nous empêchent de pouvoir extrapoler nos résultats sans poser plusieurs *caveat*. Aussi, il serait pertinent de répéter l'expérience dans d'autres organisations en mettant l'accent soit encore sur les ressources humaines, soit sur d'autres règles internes.

Il y aurait lieu aussi de se pencher sur la mesure des effets des interférences, lorsqu'observées, sur la cohérence des politiques publiques. Notre recherche a montré des mécanismes pouvant causer des interférences et a illustré un cas probant (celui de Gagetown), mais nous n'avons pas mesuré l'impact d'interférences sur la mise en œuvre des politiques publiques. Pareille mesure, et les outils requis pour ce faire, pourrait permettre de connaître les types d'impact des règles institutionnelles sur la cohérence des politiques publiques.

## Bibliographie

Aberbach, J., Putnam R. et Rockman B. (1981). *Bureaucrats and politicians in Western democracies*. Cambridge : Harvard University Press.

Andrews, C. (2015). *Organisational effectiveness: The role and benefits of human resources auditing*.

Asatryan, Z., Heinemann, F. et Pitlik, H. (2015). Reforming the public administration: The role of crisis and the power of bureaucracy. *ZEW Discussion Papers*. (No. 15049).

Baker, V. L. (2015). People strategy in human resources: lessons for mentoring in higher education. *Mentoring & Tutoring: Partnership in Learning*, 23(1), 6-18.

Bardin, L. (1989). *L'analyse de contenu*, Paris : PUF.

Berg, B. L. (1999). *Qualitative research methods for the social sciences* (3rd ed.). Boston : Allyn and Bacon.

Bergeron, G. (1984). *Pratique de L'État au Québec*. Montréal : Québec/Amériques.

Bernard, H. R. (1994). *Research methods in anthropology: qualitative and quantitative approaches* (2nd ed.). Walnut Creek : AltaMira Press.

Borry, E. L. (2015). “Bureaucracy and dissent” or “The ethics of red tape”? Linking red tape and guerrilla government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, muu082.

Bourdieu, P. (1980). *Le sens pratique. (Le sens commun)*. Paris : Éditions de minuit.

Bourgault, J. et Savoie, D. J. (2009). Des gestionnaires sous influence : la nouvelle réalité des hauts dirigeants du secteur public. *Télescope*, vol. 15, hiver. Récupéré du site de la revue.

Bozeman, B. (1993). A theory of government “red tape”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(3), 273-304.

Bozeman, B. (2000). *Bureaucracy and red tape*. Englewood Cliffs : Prentice Hall.

Bozeman, B. et Feeney, M. K. (2011). *Rules and red tape: A prism for public administration theory and research*. ME Sharpe.

Canada (sd) Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada - Rapport sur les plans et les priorités de 2014-2015. Repéré à <https://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2014-2015/tbd/tbd00-fra.asp>

Canada. (2011). *Rapport sur l'examen de la Loi sur la modernisation de la fonction publique (2003)*. Présidé par Susan Cartwright. Repéré à <http://www.tbs-sct.gc.ca/psm-fpfm/modernizing-modernisation/reports-rapports/psma-lmfp01-fra.asp>

Cassell, C., Daverth, G. et Hyde, P. (2015). The subjectivity of fairness: Managerial discretion and work-life balance. *Gender, Work and Organization*.

Chevallier, J. (2004). *L'État post-moderne* (vol. 3). LGDJ.

Cockerham, W. C. (2015). Max Weber: Bureaucracy, formal rationality and the modern hospital. In The Palgrave handbook of social theory. *Health, Illness and Medicine*, 124-138.

Collings, D. G., Scullion, H. et Vaiman, V. (2015). Talent management: Progress and prospects. *Human Resource Management Review*, 25(3), 233-235.

Condrey, S. E. (2015). Public human resource management: How we get where we are today. *Public Personnel Management*, 1.

Cossette, M., Lépine, C. et Raedecker, M. (2015). Mesurer les résultats de la gestion des ressources humaines : principes, état des lieux et défis à surmonter pour les professionnels RH. *Gestion*, 39(4), 44-54.

Creswell, J. W. (2013). Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches. *Sage Publications*.

DeHart-Davis, L. (2009). Can bureaucracy benefit organizationally women? An exploratory study. *Administration and Society*, 43(3), 340-363.

DeHart-Davis, L. et Pandey, S. K. (2005). Red tape and public employees: Does perceived rule dysfunction alienate managers? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(1), 133-148.

Deery, M. et Jago, L. (2015). Revisiting talent management, work-life balance and retention strategies. *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, 27(3), 453-472.

Defélix, C., Mazzilli, I. et Gosselin, A. (2015). Articuler les politiques de GRH et les stratégies d'innovation : des modèles à l'épreuve des faits. *Revue de gestion des ressources humaines*, (2), 60-72.

De Jong, G. et van Witteloostuijn, A. (2015). Regulatory red tape and private firm performance. *Public Administration*, 93(1), 34-51.

Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). The new public service revisited. *Public Administration Review*, 75(5), 664-672.

DeWalt, K. M. et DeWalt, B. R. (1998). Participant observation. Dans Russel Bernard, H. (dir.), *Handbook of methods in cultural anthropology* (p. 259-300). Walnut Creek : AltaMira Press.

Dickens, B. K. (2015). *Emerging trends in higher education human resources and implications for chief human resource officers: A Delphi study*. Thèse de doctorat. Texas A & M University.

Di Francesco, M. (2001). Process not outcomes in new public management? Policy coherence in Australian government. *Alsic*. 9, 259-275.

Dollinger, D. (2012). Pourquoi la loi sur la modernisation de la fonction publique a dérapé. *Optimum Online*, 42(1). Récupéré du site de la revue : [www.optimumonline.ca](http://www.optimumonline.ca)

Duraiappa, A. K. et Bhardwaj, A. (2007). *Measuring policy coherence among the MEAs and MDGs*.

Dye, T. R. (2012). *Understanding public policy* (14th ed.). New Jersey : Pearson.

Environnement Canada. (2014). *Rapport sur les plans et priorités, 2014-2015*. Repéré à <http://www.ec.gc.ca/default.asp?lang=Fr&n=024B8406-1&offset=3&toc=show#s1>

Greffier du Conseil privé. (2014). *Destination 2020*. Repéré à <http://www.clerk.gc.ca/fra/feature.asp?pageId=378#toc7>

Gagnon, A. C. et Savard, J. F. (2015). Politiques visant la santé au Québec : lorsque la main droite ignore ce que fait la main gauche. *Norois*, (3), 81-87.

Gauthier, B. (1992). La structure de la preuve. Dans Gauthier, D. (dir.), *Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données* (2<sup>e</sup> éd.). Québec : PUQ.



Fountain, J. E. (2001). Paradoxes of public sector customer service. *Governance*, 14(1), 55-73.

Gagnon, A. C. et Savard, J.-F. (2015). Politiques visant la santé au Québec : lorsque la main droite ignore ce que fait la main gauche. *Norois*, 3, 81-87.

Griggs, V., Holden, R. R. J. et Lawless, A. (2015). Professional learning in human resource management: Problematizing the teaching of reflective practice. *Studies in Continuing Education*, 37(2), 202-217.

Hamilton, M. (2015). Democracy and public service. Dans Cox, R. C. (dir.), *Democracy and Public Administration*. New York, Routledge.

Huberman, M. et Miles, M. (1991). *Analyses de données qualitatives, recueil de nouvelles méthodes*. Bruxelles : De Boeck.

Hupe, P. L. (2011). 10. Revisiting Pressman and Wildavsky: Implementation and the thickness of hierarchy. *Policy, Performance and Management in Governance and Intergovernmental Relations: Transatlantic Perspectives*, 156-. (Il manque la pagination de fin)

Hupe, P. L., & Hill, M. J. (2015). 'And the rest is implementation.' Comparing approaches to what happens in policy processes beyond Great Expectations. *Public Policy and Administration*, 0952076715598828.

Juillet, L. et Rasmussen, K. (2008). *À la défense d'un idéal contesté. Le mérite et la CFP du Canada de 1908 à 2008*. Ottawa : Presses de l'Université d'Ottawa.

Katzenstein, P. J. (1996). *The culture of national security: Norms and identity in world politics*. Columbia University Press.

Katzenstein, P. J. (1996). *Cultural norms and national security: Police and military in postwar Japan*. New York : Ithaca.

Kawulich, B. B. (2005, May). Participant observation as a data collection method. In *Forum Qualitative Sozialforschung/Forum: Qualitative Social Research* (Vol. 6, No. 2).

Khilji, S. E., Tarique, I., & Schuler, R. S. (2015). Incorporating the macro view in global talent management. *Human Resource Management Review*, 25(3), 236-248.

Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. et Savard, J.-F. (2015). *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Québec : Presses de l'Université du Québec.

Knoepfel, P., & Nahrath, S. (2006, March). Re-Visiting the Commons: The Framework of 'Institutional Regimes for Natural Resources'. In IASCP Europe Regional Meeting Building the European Commons: From open fields to open source, Brescia, Italy.

Landry, R. (1992). L'analyse de contenu. Dans Gauthier, B. (dir.), *Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données* (2<sup>e</sup> éd.). Québec : Presses de l'Université du Québec.

Laperrière, A. (1992). L'observation directe. Dans Gauthier, B. (dir.), *Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données* (2<sup>e</sup> éd.). Québec : Presses de l'Université du Québec.

Le Gall, J. M. (2015). *Gestion des ressources humaines et développement de l'entreprise*. Paris : Presses de l'Université de France.

Lejeune, C. (2014). *Manuel d'analyse qualitative. Analyser sans compter ni classer*. Bruxelles : De Boeck.

Lemieux, V. (2002). *L'étude des politiques publiques* (2<sup>e</sup> éd.). Québec : Les Presses de l'Université Laval.

Massicote, L. (2007). Le pouvoir exécutif : la monarchie, le premier ministre et les ministres. Dans Pelletier, R. et Tremblay, M. (dir.), *Le parlementarisme canadien* (3<sup>e</sup> éd.). Paris : Presses de l'Université de France.

Mollon, J. D. (2002). The origins of the concept of interference. *Philosophical Transactions of the Royal Society of London A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, 360(1794), 807-819.

Mongeau, P. (2009). *Réaliser son mémoire ou sa thèse*. Québec : Presses de l'Université du Québec.

Morley, M. J., Scullion, H., Collings, D. G. et Schuler, R. S. (2015). Talent management : A capital question. *European Journal of International Management*, 9(1), 1-8.

Muller, P. et Surrel, Y (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Paris : Éditions Montchrestien.

OCDE. (2014). *Panorama des administrations publiques 2013*. Éditions OCDE. Repéré à [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-)

Olivier, L. et Payette, J.-F. (2010). *Argumenter son mémoire ou sa thèse*. Québec : Presses de l'Université du Québec.

Pal, L. A. (2006). *Beyond policy analysis, public issue management in turbulent times*. Toronto : Thompson & Nelson.

Pancaldi, F. (2012). The turn to real actors: Achievements and challenges for actor-centered institutionalism in the comparative political economy. Préparé pour le XXVI Covegno SISP, Rome, “*La Metodologia dei Giovani Politologi in Italia*”.

Pandey, S. K. (2005) Red tape and public employees. Does perceived rules dysfunction alienate managers. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15, 133-148.

Paquet, G. (2014). Super-bureaucrates en tant qu'enfant du siècle. *Optimum Online*, 45(3). Récupéré du site de la revue :

Parlement du Canada (s.d.), Hauts fonctionnaires et officiels du Parlement. Repéré à [http://www.lop.parl.gc.ca/ParlInfo/compilations/officersandofficials/OfficersAndOfficialsOfParliament\\_MoreInfo.aspx?Language=F](http://www.lop.parl.gc.ca/ParlInfo/compilations/officersandofficials/OfficersAndOfficialsOfParliament_MoreInfo.aspx?Language=F)

Pauly, L. W. et Grande, E. (2005). Reconstituting political authority: Sovereignty, effectiveness and legitimacy in a transnational order. Dans Grande, E. et Pauly, L. W. (dir.), *Complex sovereignty: Reconstituting political authority in the twenty-first century*. Toronto : University of Toronto Press.

Peters, G. B. (2009). Le service public et la gouvernance : retrouver le centre. *Télescope*. 15. Récupéré du site de la revue :

Potocki Malicet, D. (1997). Les règles de scolarité dans l'université : importance et rôle des règles et des pratiques locales. *Sociétés contemporaines*, 28(1), 57-78.

Pressman, J. L. et Wildavsky, A. B. (1973). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all*. Sacramento : University of California Press.

Robertson, I. T. et Cooper, C. L. (dir.). (2015). *Personnel psychology and human resources management: A reader for students and practitioners*. Hoboken : John Wiley & Sons.

Rockman, B. A., et Weaver, R. K. (1993). *Do Institutions Matter?: Government Capabilities in the United States and Abroad*. Brookings Institution.

Rosanvallon, P. (2008). *La légitimité démocratique, impartialité, réflexivité, proximité*. Sherbrooke : Le Seuil.

Rose, R. (1987). *Ministers and ministries a functional analysis*, Oxford : Clarendon Press.

Sabatier, P. A. (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research: A critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21-48.

Savard, J.-F. (2010). La cohérence des politiques publiques. Dans Paquin, S., Bernier, L. et Lachapelle, G. (dir.), *L'analyse des politiques publiques* (p. 309-335). Montréal : Presses de l'Université de Montréal.

Savard, J.-F. (2015). *La mesure de cohérence des politiques publiques. Fondements et proposition d'une méthode*. Working paper de l'IDHEAP 4/2015.

Savard, J.-F., Villeneuve, J.-P. et Caron, I. (2013). Institutional policy coherence. The case of Swiss Transparency Act . *Jahrbuch der Schweizerischen Verwaltungswissenschaften*, 151–161.

Savoie, D. J. (2015). La fonction publique canadienne a perdu ses repères. *Canadian Public Administration*, 58(2), 205-226.

Scharpf, F. W. (2008). Institution in comparative policy research. *Comparative Political Studies*, 33 (6-7), 762-790.

Schensul, S. L., Schensul, J. J. et LeCompte, M. D. (1999). *Essential ethnographic methods: Observations, interviews, and questionnaires* (Book 2 in Ethnographer's Toolkit). Walnut Creek : AltaMira Press.

Scott, P. G. et Pandey, S. K.. (2000). The influence of red tape on bureaucratic behavior: An experimental simulation. *Journal of Policy Analysis and Management*, 19(4), 615-633.

Skuz, A. et Scullion, H. (2015). Talent management: Contemporary issues in a European context. *International Human Resources Management*, 1-19.

Sossin, L. (2000). Speaking truth to power? The search for bureaucratic independence in Canada. *University of Toronto Law Journal*, 55, 1-59.

Spardley, J. P. (1990). Participation observation. New York : Holt.

Sparrow, P. R. et Makram, H. (2015). What is the value of talent management? Building value-driven processes within a talent management architecture. *Human Resource Management Review*, 25(3), 249-263.

Stavrou, E., & Ierodiakonou, C. (2015). Entitlement to Work-Life Balance Support: Employee/Manager Perceptual Discrepancies and Their Effect on Outcomes. *Human Resource Management*.

Sutherland, S. L. (1991). The Al-Mashat Affair: Administrative accountability in parliamentary institutions. *Administration publique du Canada*, 34(4) 573-603.

Thelen, K. (1999). Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, 2, 369-404.

Thoenig, J.-C. (2004). Politique publique. Dans Boussaguet L. *et coll.* (dir.). *Dictionnaire des politiques publiques* (p. 326-333). Paris : Presse de la fondation nationale des sciences politiques.

- Thomas, P. G. (2009). Political-administrative interface in Canada's public sector. *Optimum: The Journal of Public Sector Management*, 39(1). Récupéré du site de la revue : [www.optimum.ca](http://www.optimum.ca)
- Tummers, L., Weke, U., Bouwman, R. et Grimmelikhuijsen, S. (2015). The Impact of red tape on citizen satisfaction: An experimental study. *International Public Management Journal*. DOI : 10.1080.
- Ugland, T. et Veggeland, F. (2005). Vertical and horizontal organization of food safety policy. Policy integration: Food inspection reforms in Canada and the European Union. Dans Van Loon, R. J. et Whittington, M. S., *The Canadian political system environment structure and process (3rd ed.)*. New York : McGraw-Hill.
- Wanna, J. (2006). Insisting on traditional ministerial responsibility and the constitutional independence of the public service: The Gomery Inquiry and the Canadian Sponsorship Scandal. *Australian Journal of Public Administration*, 65(3), 15-21.
- Weber, M. (1919). *Le savant et le politique* (édition électronique réalisée par Jean-Marie Tremblay) à partir de *Le savant et le politique* (1963). Paris : Union Générale d'Éditions.
- Wouters, W. (2009) Allocution de Wayne G. Wouters à l'occasion du Forum des SMA le 15 octobre 2009. Repéré à <http://clerk.gc.ca/fra/feature.asp?pageId=119>
- Zusman, D. (2008). Governance: The new balance between politicians and public servants. *Optimum: The Journal of Public Sector Management*, 38(4). Récupéré du site de la revue : [www.optimum.ca](http://www.optimum.ca)

## Annexe A – Choix des documents au corpus

| Annexe A - Justification du choix des documents au corpus |                       |        |   |  |  |
|---|-----------------------|--------|---|--|--|
| Document  | Nature                | Source | Lien avec la problématique  | Considérations méthodologiques   |  |
| Rapport de dotation 2012                                  | Narratif et résultats | CFP    | Document qui décrit les forces et les faiblesses au niveau de la conformité du système de dotation tel qu'évalué par la CFP   | Document officiel produit par la CFP pour l'usage du Ministère. Bénéficiaire de la neutralité de l'organisme   |  |
| Enquête sur la dotation 2012                              | Narratif              | CFP    | Résultats d'un sondage sur la satisfaction des gestionnaires d'EC (clients) vis-à-vis de la fonction publique en général  | Document officiel produit par la CFP pour l'usage du Ministère. Bénéficiaire de la neutralité de l'organisme   |  |
| Rapport de dotation 2013                                  | Narratif et résultats | CFP    | Voir document 1 - Permet une comparaison  | Document officiel produit par la CFP pour l'usage du Ministère. Bénéficiaire de la neutralité de l'organisme   |  |
| Enquête sur la dotation 2013                              | Données quantitatives | CFP    | Voir document 2 - Permet une comparaison  | Document officiel produit par la CFP, à partir des résultats d'un sondage auprès des clients pour l'usage du Ministère. Bénéficiaire de la neutralité de l'organisme |  |
| Présentation gestion Décembre 2013                        | Narratif              | EC     | Document qui synthétise tous les enjeux du système de dotation tel que vu par la gestion de la DGRH   | Document interne. Point de vue de la DGRH  |  |
| Création division surveillance 2014                       | Narratif              | EC     | Document qui décrit la nouvelle approche proposée par la gestion pour répondre aux enjeux multiples de RH   | Document interne. Point de vue de la DGRH et de la haute direction   |  |
| Un nouveau processus à 4 étapes 2014                      | Narratif              | EC     | Document qui décrit un aspect particulier de la nouvelle approche prise pour gérer les enjeux de RH   | Document interne. Point de vue de la DGRH et de la haute direction   |  |
| Mise à jour fin 2014                                      | Narratif              | EC     | Document qui présente l'état de progression des enjeux identifiés suite à la nouvelle approche mise en place  | Document interne. Point de vue de la DGRH  |  |
| Rapport de dotation 2014                                  | Narratif et résultats | CFP    | Document qui décrit les forces et les faiblesses au niveau de la conformité du système de dotation tel qu'évalué par la CFP   | Document officiel produit par la CFP pour l'usage du Ministère. Bénéficiaire de la neutralité de l'organisme   |  |
| Présentation gestion Décembre 2014                        | Narratif              | EC     | Document qui présente l'état de progression des enjeux identifiés suite à la gestion la nouvelle approche présentée en place  | Document interne. Point de vue de la DGRH et de la haute direction   |  |
| Mise à jour surveillance 2015                             | Narratif              | EC     | Document qui décrit la situation de la conformité un an après la mise en place de la nouvelle approche  | Document interne. Point de vue de la DGRH et de la haute direction   |  |
| Mis en place mesure rendement 2015                        | Narratif              | EC     | Document qui décrit une mesure concrète pour informer la gestion des progrès mis en place depuis la nouvelle approche   | Document interne. Point de vue de progrès mis DGRH et po en haute direction  |  |
| Submission rapport CFP 2015                               | Narratif              | EC     | Document qui décrit tous les efforts du ministère pour revenir à la conformité aux règles de la CFP. Vise à obtenir une évaluation formelle de la CFP (voir documents 1 et 3) | Document préparé pour être soumis à la CFP après présentation à la haute gestion et approuvé par le sous-ministre  |  |
| Résultat sondage de la fonction publique                  | Données quantitatives | SCT    | Document qui décrit la satisfaction du personnel des RH   | Document officiel produit par le SCT. Bénéficiaire de la neutralité de l'organisme   |  |
| Légende   |                       |        |   |  |  |
| CFP : Commission de la fonction publique                  |                       |        |   |  |  |
| EC : Environnement Canada                                 |                       |        |   |  |  |
| SCT : Secrétaire du Conseil du Trésor                     |                       |        |   |  |  |
| DGRH : Direction générale des ressources humaines         |                       |        |   |  |  |



## Annexe B – Analyse des étiquettes

|                                       | 1              | 2              | 3                     | 4                  | 5                     | 6                 | 7                   | 8                       | 9           | 10                 | 11                 | 12                           | 13               | 14 |
|---------------------------------------|----------------|----------------|-----------------------|--------------------|-----------------------|-------------------|---------------------|-------------------------|-------------|--------------------|--------------------|------------------------------|------------------|----|
|                                       | Manque respect | Respect règles | Problème surveillance | Bonne surveillance | Améliorer gouvernance | Bonne gouvernance | Service Lent rapide | Service Mauvais Service | Bon service | Culture à modifier | Crise de confiance | Insatisfaction personnel DRH | Méfiance gestion |    |
| <b>Étiquettes</b>                     |                |                |                       |                    |                       |                   |                     |                         |             |                    |                    |                              |                  |    |
| <b>Documents</b>                      |                |                |                       |                    |                       |                   |                     |                         |             |                    |                    |                              |                  |    |
| 1 Rapport de dotation 2012            | X              |                |                       |                    |                       |                   |                     |                         |             |                    |                    |                              |                  |    |
| 2 Enquête sur la dotation 2012        | X              |                |                       |                    |                       | X                 |                     | X                       |             |                    |                    |                              |                  |    |
| 3 Rapport de dotation 2013            | X              | X              |                       | X                  |                       |                   |                     |                         |             |                    |                    |                              |                  |    |
| 4 Enquête sur la dotation 2013        |                |                |                       |                    |                       | x                 |                     | X                       |             |                    |                    |                              |                  |    |
| 5 Présentation gestion Décembre       | X              | X              | X                     | X                  |                       | X                 |                     | X                       | X           | X                  | X                  |                              |                  |    |
| 6 Création division surveillance 2014 | X              | X              |                       | X                  |                       | X                 |                     | X                       |             |                    |                    |                              |                  |    |
| Un nouveau processus à 4 étapes       |                |                |                       |                    |                       |                   |                     |                         |             |                    |                    |                              |                  |    |
| 7 2014                                |                |                |                       |                    |                       | X                 |                     | X                       |             |                    |                    |                              |                  |    |
| <b>Réponse</b>                        |                |                |                       |                    |                       |                   |                     |                         |             |                    |                    |                              |                  |    |
| 8 Mise à jour fin 2014                |                |                |                       |                    |                       |                   |                     |                         |             | X                  | X                  | X                            |                  |    |
| 9 Rapport de dotation 2014            | X              |                | X                     |                    | X                     |                   |                     |                         |             |                    |                    |                              |                  |    |
| Présentation gestion Décembre         |                |                |                       |                    |                       |                   |                     |                         |             |                    |                    |                              |                  |    |
| 10 2014                               | X              | X              | X                     | X                  | X                     |                   | X                   | X                       | X           | X                  |                    |                              |                  |    |
| 11 Mise à jour surveillance 2015      | X              | X              | X                     |                    | X                     |                   |                     |                         |             |                    |                    |                              |                  |    |
| 12 Mis en place mesure rendement      |                |                |                       |                    |                       | X                 |                     | X                       |             |                    |                    |                              |                  |    |
| 13 Soumission rapport CFP 2015        | X              | X              | X                     | X                  | X                     |                   | X                   |                         |             | X                  |                    |                              |                  |    |
| Résultat sondage de la fonction       |                |                |                       |                    |                       |                   |                     |                         |             |                    |                    |                              |                  |    |
| 14 publique                           |                |                |                       |                    |                       |                   |                     |                         |             |                    |                    | X                            | X                |    |
| Légende                               |                |                |                       |                    |                       |                   |                     |                         |             |                    |                    |                              |                  |    |
| DRH : Direction des ressources        |                |                |                       |                    |                       |                   |                     |                         |             |                    |                    |                              |                  |    |